

Urfolk og rettigheter knyttet til landområder

Urfolks territorielle rettigheter og rett til deltagelse i beslutningsprosesser.

Kandidatnummer: 525

Leveringsfrist: 25.04.2015

Antall ord: 17690



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG METODE.....	2
1.1	Innledning	2
1.2	Forskningsspørsmål og metode.....	2
1.3	Kort om folkerettslig metode og rettskildelære	4
1.3.1	ICJ - definisjon og kategorisering av folkerettslige kilder.	4
1.3.2	Wien konvensjonen – tolkning og anvendelse.	5
1.4	Definisjoner og begreper.....	6
1.4.1	Spesielt om urfolkbegrepet.....	6
2	URFOLKS TERRITORIELLE RETTIGHETER OG RETTEN TIL DELTAGELSE I BESLUTNINGSPROSESSER ETTER INTERNASJONAL LOVGIVNING.....	9
2.1	Internasjonale rettskilder.....	9
2.1.1	Urfolks rettigheter etter SP og ØSK.....	9
2.1.2	Kort om ILO	11
2.1.3	Urfolkserklæringen (UNDRIP)	12
2.1.4	Sedvanerett på urfolkområdet.....	12
2.2	Kort om urfolks kulturelle rettigheter	14
2.3	Urfolks rettigheter til landområder	15
2.3.1	Proporsjonalitet ved inngrep.....	16
2.4	Urfolks rett til deltagelse i beslutningsprosesser.....	18
2.4.1	Rett til konsultasjon.....	19
2.4.2	Free, prior and informed consent.....	20
2.4.3	Hva innebærer FPIC i praksis?.....	21
2.5	Urfolks rett til selvbestemmelse.....	23
2.6	Hva kjennetegner den internasjonale standarden for urfolks rettigheter?.....	26
3	URFOLKS TERRITORIELLE RETTIGHETER OG RETT TIL DELTAGELSE I BESLUTNINGSPROSESSER I DAGENS RUSSLAND.	27
3.1	Menneskerettigheter og urfolk i dagens føderale Russland	27
3.1.1	Relevant lovgivning.....	27

3.1.2	Urfolk i Russland.....	30
3.1.3	Kort om statusen for menneskerettigheter generelt i Russland	31
3.2	Utfordringer knyttet til den russiske lovgivningen på urfolksområdet.	32
3.2.1	Legaldefinisjonen av urfolk i Russland	32
3.3	Russiske urfolk og rettigheter til landområder.....	35
3.3.1	Landrettigheter og føderale utfordringer	35
3.3.2	Obstsjina-områder	37
3.3.3	TTNU-områder	40
3.4	Russiske urfolks muligheter til deltagelse i beslutningsprosesser	44
3.4.1	Internasjonale forpliktelser	44
3.4.2	Om urfolks deltagelse i beslutningsprosesser og bruken av konsultasjon i Russland.....	45
3.4.3	Hvilke utfordringer preger retten til deltagelse i beslutningsprosesser?	49
3.5	Russiske urfolks rett til selvbestemmelse	53
4	ER URFOLKS TERRITORIELLE RETTIGHETER OG RETT TIL DELTAGELSE I BESLUTNINGSPROSESSER TILSTREKKELIG IVARETATT I DAGENS RUSSLAND?	57
4.1	Russiske urfolks territoriale rettigheter – dagens tilstand og utfordringer.	57
4.2	Russiske urfolks rett til deltagelse i beslutningsprosesser – dagens tilstand og utfordringer.	57
5	KONKLUSJON.....	58
6	LITTERATURLISTE	59

1 Innledning og metode

1.1 Innledning

Mange av verdens urfolk deler en historie som er preget av kolonialisering og tvangsassimilering. Systematisk diskriminering har også vært utbredt, og dessverre også i enkelte tilfeller folkemord. Dagens internasjonale avtaler og reguleringer på urfolkområdet forsøker å gjenopprette den urett som tidligere har blitt påført disse mangfoldige folkeslagene. Ved å sette urfolks rett til blant annet å bestemme over egne områder på dagsordenen er det internasjonale samfunnet i ferd med å anerkjenne urfolk som egne *folk* med tilsvarende rettigheter.

Denne oppgaven handler hovedsakelig om urfolks territorielle rettigheter. Det vil si rettigheter som er knyttet til landområder hvor urfolkene har en spesiell tilknytning. Særlig sentralt er retten til bruk og eventuelt eierskap av disse områdene. Retten til å kunne være med å bestemme over egne områder er sterkt knyttet til både retten til kultur og selvbestemmelse, og disse forholdene vil også bli belyst i denne fremstillingen.

Oppgavens andre del handler spesielt om de russiske urfolkene rettigheter til landområder og deltagelse i beslutningsprosesser, med et spesielt fokus på muligheten for deltagelse i prosesser knyttet til forvaltningen av disse områdene. De russiske urfolkene er en mangfoldig gruppe. I dag er det over 40 ulike urfolk i Russland, hvis status som urfolk er anerkjent av staten. Deres tradisjonelle boområder strekker seg over 2/3 av landet, men totalt utgjør den samlede gruppen urfolk bare litt over 250 000 individer. Mange av russiske urfolkene bor i dag i områder med store olje- og gassforekomster. Dette gjør at de er spesielt utsatt for omfattende inngrep og det har gjentatte ganger blitt rapportert om store skader på deres områder bl.a. på grunn av forurensning fra industri. De russiske urfolkene rettigheter til landområder i slike situasjoner er derfor svært aktuelt.

1.2 Forskningsspørsmål og metode

Her følger en beskrivelse av oppgavens forskningsspørsmål og en beskrivelse av metoden som benyttes for å besvare dem.

Oppgavens første forskningsspørsmål er knyttet til den internasjonale urfolkretten generelt og er ment til å danne en bakgrunn for resten av oppgaven:

1. Hvilke territorielle rettigheter og rett til deltagelse i beslutningsprosesser har urfolk etter internasjonale rettskilder?

Her er særlig SP, ØSK og UNDRIP viktige. *ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention* (C169) vil også bli behandlet, men dens stilling er ikke like sentral i denne fremstillingen ettersom Russland ikke har ratifisert den. Andre relevante rettskilder er konvensjoner som *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) og *The Framework Convention for the Protection of National Minorities* (FCMN). Det største fokuset er på relevante konvensjoner hvor Russland er deltakerstat.

Retten til deltagelse i beslutningsprosesser vil hovedsakelig dreie seg om retten til konsultasjon ved inngrep på urfolks områder. Innunder dette forskningsspørsmålet faller det også naturlig å se noe nærmere på prinsippet om *free, prior and informed consent* (FPIC) som ofte fremsettes som et mål for konsultasjoner med urfolk. Formålet med oppgavens første del er å gi et overblikk over hva som er den internasjonale standarden for urfolks rettigheter til landområder og delvis også for deltagelse i beslutningsprosesser. Dette danner en internasjonal referanseramme for resten av oppgavens fokus på Russland.

Det andre forskningsspørsmålet i oppgaven er knyttet til Russland spesielt og lyder:

2. Hvilke rettigheter har russiske urfolk til landområder og hvilken rett har de til å delta i beslutningsprosesser knyttet til disse områdene?

Målet med dette spørsmålet er å undersøke hvilke rettigheter de russiske urfolkene har *de jure* i dagens Russland og hvilke muligheter de har til å få ivaretatt disse rettighetene *de facto*. Det sentrale i denne delen av fremstilling er å undersøke hvilke utfordringer som eventuelt hindrer en effektiv implementering av urfolks rettigheter i Russland og hvordan dette påvirker urfolkenes situasjon. For å undersøke dette vil jeg se på både internasjonale konvensjoner hvor Russland er medlemsstat og intern russisk rett på området. For å kunne vurdere de russiske urfolkenes rettigheter *de facto* er blant annet rapporter fra ulike NGOer viktige, men også andre kilder som nyheter. Rapporter fra CERD, FCNM og FNs spesialrapportør vil også bli brukt. Det har dessverre vært vanskelig å finne relevant russisk rettspraksis på området, særlig med tanke på oppgavens begrensede omfang, men en inkludering av dette ville muligens ha kunnet tilført noen interessante momenter til besvarelsen av dette forskningsspørsmålet.

Det tredje og avsluttende forskningsspørsmålet for denne oppgaven er som følger:

3. Er urfolks territorielle rettigheter og retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til landområder tilstrekkelig implementert i dagens Russland etter internasjonale standarder og intern russisk rett?

Besvarelsen av dette spørsmålet består av en vurdering av hvorvidt dagens grad av implementering av urfolks rett til landområder og retten til deltagelse i beslutningsprosesser er tilstrekkelig i forhold til russisk rett og de internasjonale forpliktelsene som Russland har. Her vil særlig de utfordringene som eventuelt preger en effektiv implementering fremheves. Svaret på dette spørsmålet bygger på funnene i forskningsspørsmål nummer to.

1.3 Kort om folkerettslig metode og rettskildelære

Det finnes ikke en egen menneskerettslig metode¹, den juridiske metoden som brukes ved menneskerettigheter er i stor grad den samme som brukes ved folkeretten generelt selv om det finnes både store og mindre forskjeller fra den øvrige folkeretten. Jeg vil derfor gi en kort gjennomgang av den folkerettslige metoden. Et viktig moment ved menneskerettighetene er at de ulike konvensjonene er utviklet av ulike internasjonale organer som ofte har ulike tradisjoner og oppgaver. Menneskerettighetenes viktigste oppgave er å se til at stater ivaretar sine innbyggers rettigheter på en tilfredsstillende måte. De menneskerettslige konvensjonene er nokså spesielle i folkerettslig sammenheng da de regulerer rettsforholdet innad i staten, i motsetning til å regulere forholdet mellom stater.

1.3.1 ICJ - definisjon og kategorisering av folkerettslige kilder.

FNs internasjonale domstol (International Court of Justice, ICJ) har fremsatt enkelte bestemmelser om hvilke typer dokumenter som anses som relevante folkerettslige rettskilder. Art. 38 i ICJs statutter viser hvordan ICJ definerer og kategoriserer rettskilder. De rettskildene som ICJ bruker kan deles inn i to hovedkategorier. Den første er primærkilder, som er ratifiserte traktater, internasjonal sedvanerett og rettsregler av en generell art som er akseptert i «civili-

¹ Høstmællingen (2012), s 91.

zed nations».² Den andre kategorien er sekundærkilder. Dette er hovedsakelig rettslige avgjørelser og juridisk faglitteratur.³ ICJs statutter er ikke bindende for andre enn domstolen selv. Likevel gir de en god indikasjon på hvilken type dokumenter som ikke bare er relevante i folkerett generelt, men også innen menneskerettigheter og urfolkrett.

1.3.2 Wien konvensjonen – tolkning og anvendelse.

Det er vanlig å se til Wien-konvensjonen⁴ for retningslinjer for hvordan internasjonale traktater skal anvendes og tolkes. Wien-konvensjonen anses som et utslag av folkerettslig sedvanerett.⁵ Det betyr at konvensjonen også får anvendelse ovenfor land som ikke har sluttet seg til den, slik som f.eks. Norge.

Særlig Wien-konvensjonens art. 31 - 33 tar for seg allmenne retningslinjer for konvensjonstolkning. Art. 31 (1) understreker at en konvensjon skal tolkes etter ordenes vanlige betydning. Dette er et vanlig prinsipp innen rettskildelæren. Ordlyden er kanskje spesielt viktig innen folkerett, er fordi statene må kunne anta at det er nøyaktig det som står i traktaten de binder seg til og ikke noe annet. Dette kan på den annen side føre til at folkerettslige konvensjoner er preget av nokså vage bestemmelser. Vage juridiske formuleringer vil ofte kunne være vanskelig å konkretisere til faktiske rettigheter fordi innholdet i bestemmelsene er relativt uklare. Denne vagheten gjør det likevel lettere å endre fortolkninger av bestemmelsene etter hvert som tiden forandrer seg.

Det kreves også at ordlyden skal tolkes i forhold til det som etter art. 31 (1) er konvensjonens «*object and purpose*», altså gjenstand og formål. Menneskerettighetskonvensjonene gjør indviduelt til rettssubjekter i stedet for stater som er det vanlige rettssubjektet i resten av folkeretten. Den europeiske menneskerettighets domstolen (EMD) opererer for eksempel med at menneskerettighetskonvensjonene er levende instrumenter og at de må kunne tolkes dynamisk.⁶ Det betyr at man må at konvensjonens innhold vil kunne forandre seg i takt med samfunnet. Ved at konvensjonenes innhold tilpasses samfunnsutviklingen blir individenes rettig-

²ICJ art.3.

³ Høstmællingen, s 90.

⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)

⁵ Høstmællingen, s.92.

⁶ Høstmællingen, s.95.

heter styrket. Et eksempel på dynamisk tolkning er begrepet *kultur* i SP art.27. Tidligere omfattet kultur ikke de økonomiske aspektene ved urfolks eksistens, mens det nå i stor grad gjør det. Det er likevel ikke tilstrekkelig å kun se på ordenes betydning isolert. Videre følger det også av art. 31 (1) at teksten skal tolkes ut fra en sammenheng. Innen menneskerettigheter vil dette som regel være fortalen og eventuelle tilleggsprotokoller.⁷ For- og etterarbeid til konvensjoner har generelt lav status som rettskilder i folkeretten.

1.4 Definisjoner og begreper

1.4.1 Spesielt om urfolkbegrepet

Jeg ønsker også å kort redegjøre for bruken og betydningen av begrepet *urfolk* i rettskilder fordi dette er relevant med hensyn til den videre fremstillingen, selv om dette ikke er oppgavens hovedfokus. Russlands egen legaldefinisjon av urfolk vil bli problematisert senere i oppgaven og behandlingen av urfolkbegrepet her er vil gi kort innføring i hva som kjennetegner dette begrepets utforming i internasjonal lovgivning.

Begrepet *urfolk* er ikke et statisk begrep og det er til dels uenigheter om hvordan det kan defineres på den mest hensiktsmessige måten. Det er et vanskelig begrep å definere ettersom det ofte vil berører temaer som etnisitet, språk, religion og historie. Dette fører til at det i første omgang kan være vanskelig å skille urfolk fra andre minoriteter. Urfolk vil ha rettigheter etter både etter de generelle menneskerettighetene og minoritetsvernet i tillegg til den spesielle urfolkretten. Urfolks rett til minoritetsvern fremkommer tydelig i en kommentar av FNs arbeidsgruppe på minoriteter:

Persons belonging to indigenous peoples are of course fully entitled, if they so wish, to claim the rights contained in the instruments on minorities.⁸

Selv om urfolk kan ta i bruk rettigheter etter minoritetsinstrumentene, så vil likevel urfolkretten gi en ekstra spesialisert beskyttelse. Derfor er det viktig at urfolk får muligheten til å kreve disse spesielle rettighetene, i tillegg til det mer generelle minoritetsvernet. Rettigheter til landområder er for eksempel ofte kun forbeholdt urfolk. Dette viser at definisjonen på urfolk får konsekvenser for hvilke regelsett en folkegruppe kan gjøre krav på.

⁷ Ibid.

⁸ FN-kommentar arbeidsgruppen for minoriteter (2005), pkt. 17

Det juridiske begrepet *urfolk* defineres noe ulikt ut ifra hvilke rettskilder man tar utgangspunkt i. Juristen Benedict Kingsbury⁹ peker på at det i hovedsak finnes to forskjellige utgangspunkt for å definere urfolk. Den første metoden er *positivistisk*, det vil si at man anser urfolk for å være en klart avgrenset kategori i juridisk forstand. En slik streng tilnærming gjør det lett å definere nøyaktig hvem som har status urfolk ettersom kriteriene er klare og uten gråsoner. I internasjonal lovgivning er det svært usikkert om denne formen for definisjon er brukbar i sin rene form, ettersom den ikke tar samfunns dynamiske karakter og kontinuerlige forandring til etterretning.¹⁰ Den andre tilnærming kaller *konstruktivistisk*. Kingsbury oppsummerer denne metoden slik:

[Constructivism] ... takes the international concept of «indigenous peoples not as one sharply defined by universally applicable criteria, but as embodying a continuous process in which claims and practises in numerous specific cases are abstracted [...], then made specific again at the moment of application i the political, legal and social processes [...].¹¹

En slik tilnærming vil altså kunne være mer fleksibel og dens mer abstrakte form gjør at den lettere vil kunne brukes i internasjonal sammenheng. Problemet med en konstruktivistisk tilnærming er at den ofte vil resultere i vag terminologi som igjen gjør det vanskelig å konkretisere rettigheter ut fra ordlyden. Det er derfor nærliggende å si at det som mest sannsynlig vil gi det beste resultatet er en kombinasjon av den positivistiske og den konstruktivistiske tilnærmingen. I internasjonal lovgivning er det også noe ulik praksis med tanke på hvordan man definerer urfolk, men de fleste definisjonene ligger nærmere en konstruktivistisk definisjon.

Med tanke på å best ivareta urfolks interesser vil det som oftest ikke være gunstig med for strenge definisjoner. Grunnen til dette er at for snevre definisjoner kan gjøre det enkelt for stater å ikke anerkjenne urfolk innenfor statens grenser. Urfolk vil derfor ofte være tjent med at definisjoner av urfolksbegrepet også inkluderer selvidentifisering. Et eksempel på vektleggingen av urfolks selvidentifisering finnes i UNDRIP art. 33 (1):

⁹ Kingsbury (1998)

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Indigenous peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions.¹²

ILO konvensjon 169 (C169) art. 1 (2) understreker også selvidentifisering:

Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.¹³

Det er i dag blitt vanligere å operere med en bredere forståelse av urfolk enn tidligere. Dagens begrep innebærer f.eks. ikke nødvendigvis noe krav om å ha bosatt landområder først, men fremsetter i stedet andre vidtfavnende kriterier som skal fange opp urfolkenes essens.¹⁴ Definisjoner på hvem som er urfolk har historisk sett blitt utarbeidet av mennesker som ikke selv tilhører disse gruppene. Ulike lands legaldefinisjoner av urfolk har derfor ofte vært preget av koloniale tankemønstre.¹⁵ Slike legaldefinisjoner vil sette rammer for hvilke folkegrupper som har rett til ulike rettigheter og tilsvarende plikter. Når disse definisjonene blir utarbeidet av storsamfunnet uten urfolkenes innvirkning vil dette være uforenelig med urfolks rett til selvbestemmelse. Således er utviklingen, som bl.a. ses i UNDRIP art.33, med urfolks rett til selvdefinisjon og stadig mindre statlig innvirkning, et skritt i positiv retning for å kunne ivareta urfolkenes rettigheter på deres egne premisser.

¹² UNDRIP (2007), art. 33 (1).

¹³ C169 (1989), art. 1 (2).

¹⁴ Anaya (2009), s.33.

¹⁵ De Costa (2012) s. 19.

2 Urfolks territorielle rettigheter og retten til deltagelse i beslutningsprosesser etter internasjonal lovgivning

De generelle menneskerettighetene ivaretar en rekke ulike rettigheter og er noe som alle mennesker har krav på. I dag opererer man en oppfatning av at enkelte samfunnsgrupper har behov for større beskyttelse enn det de vanlige menneskerettighetene gir. Urbefolkninger er derfor beskyttet av tre forskjellige regelsett: de alminnelige menneskerettighetene, minoritetsvernet og urfolksretten. I denne oppgaven er det hovedsakelig den spesielle urfolksretten som er interessant, men denne er gjerne tett knyttet opp mot både de generelle menneskerettighetene og minoritetsvernet. F.eks. gir SP. art. 27 et viktig vern for urfolk selv om den også beskytter andre minoriteters rettigheter.

Det er vanlig å differensiere mellom kollektive og individuelle menneskerettigheter. Individuelle rettigheter er rettigheter som gis til hvert enkelt individ. Kollektive rettigheter er rettigheter som tildeles en gruppe i fellesskap, slik som f.eks. folks rett til selvbestemmelse etter SP art. 1. Mange av de rettighetene som fremstilles i de spesielle urfolksinstrumentene C169 og UNDRIP er kollektive rettigheter. For urfolk vil anerkjennelsen av deres kollektive rettigheter normalt sett være svært viktig, ettersom det muliggjør en beskyttelse av deres kulturelle fellesskap.

I denne delen av oppgaven vil jeg gå kort gjennom de mest relevante internasjonale rettskildene for urfolksretten, med et spesielt fokus på de viktigste artiklene i forhold til denne oppgaven. Dette vil altså i hovedsak være bestemmelser knyttet til territorielle rettigheter og retten til deltagelse i beslutningsprosesser. Det er i tillegg et særlig fokus på de rettskildene som er relevante for oppgavens videre behandling av urfolkenes situasjon i Russland.

2.1 Internasjonale rettskilder

2.1.1 Urfolks rettigheter etter SP og ØSK

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) er ment til å sikre grunnleggende rettigheter som blant annet ytringsfrihet og valgfrihet. *FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)* inneholder også noen bestemmelser som er relevante for ur-

folk. ØSK art.1 gir for eksempel også alle folk rett til selvbestemmelse¹⁶ og er likelydende som SP art. 1. I denne oppgaven er det hovedsakelig rettigheter etter SP som blir behandlet, men også enkelte av Russlands plikter etter ØSK vil bli tatt opp senere.

I forbindelse med denne oppgaven er særlig SP art. 27 viktig. Art. 27 er en av de mest aksepterte rettslig bindende bestemmelsene knyttet til minoriteter ettersom ratifiseringen av konvensjonen er såpass utbredt på verdensbasis. Artikkelen er dessuten i stor grad utgangspunktet for utformingen av *Urfolkserklæringen*¹⁷ og belyser på mange måter hva som er grunnlaget for de moderne urfolksrettighetene.

SP art. 27 i sin helhet lyder slik:

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.¹⁸

Det sentrale i art. 27 i forhold til territorielle rettigheter og deltagelse i beslutningsprosesser er retten til å nyte egen kultur. Rettspraksis har vist at begrepet *kultur* i denne artikkelen favner bredt.

SP art. 1 er også viktig ettersom den gir alle folk rett til selvbestemmelse. Det er FNs menneskerettighetskomité som behandler klager knyttet til SP. Det er likevel viktig å merke seg FNs menneskerettighetskomité ikke behandler klager som bare er basert på brudd på art. 1. I en generell kommentar utdyper Menneskerettighetskomiteen at de rettighetene som fremkommer av art. 27 er adskilt fra, og kommer i tillegg til, de andre rettighetene som man får i konvensjonen.¹⁹ Dette betyr at selv om et urfolk ikke kvalifiserer til beskyttelse etter art. 1, så vil de fortsatt være beskyttet under art. 27. Denne ordningen gjør at urfolk kan finne beskyttelse for sine interesser i flere forskjellige bestemmelser.

¹⁶ ØSK art. 1

¹⁷ ohchr.org, "International Standards"

¹⁸ SP.

¹⁹ CCPR General Comment No. 23 (1994)

Både SP og ØSK er basert på deler av *Verdenserklæring om menneskerettighetene* (*Universal Declaration of Human Rights*, UDHR, 1948), som ikke var juridisk bindende. SP og ØSK er konvensjoner i folkerettslig forstand og er følgelig juridisk bindende ved ratifisering. SP trådte i kraft i 1976 og konvensjonen har hatt stor oppslutning på verdensbasis. Det betyr at det i stor grad er konsensus i verdenssamfunnet om de rettighetene som fremsatt i denne konvensjonen.

Sovjetunionen signerte både SP og ØSK og den russiske føderasjonen har deretter overtatt disse forpliktelsene etter Sovjetunionens fall.

2.1.2 Kort om ILO

ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (C169) er en bindende folkerettslig konvensjon. Ved å også inkludere stammefolk i terminologien favner den bredere enn bare urfolk. Begrepet urfolk vil ofte bare inkludere folk som levd i et område lengre enn den resterende befolkningen, noe som normalt sett ekskluderer andre folkegrupper som står ovenfor mange av de samme utfordringene som urfolk.

Formålet med C169 er å beskytte urfolk og stammefolks politiske og kulturelle rettigheter og er ment til å hindre diskriminering. Konvensjonen anerkjenner også urfolks behov for å bevare sin kultur. Konvensjonen inkluderer rettigheter til språk, kultur og territorier, men også prosessuelle rettigheter, slik som retten til å delta i beslutningsprosesser.²⁰

Per dags dato har 17 land ratifisert konvensjonen. Sør-amerikanske land er klart overrepresentert blant medlemsstatene og av de nordiske landene er det kun Norge og Danmark som har valgt å ratifisere C169. Selv om den formelle tilslutningen til konvensjon har vært relativ lav så anbefaler likevel ILO at land bruker C169 som et utgangspunkt for urfolks rettigheter, selv om parten ikke har sluttet seg til konvensjonen.

Russland har ikke signert C169 og har heller ikke vist noe tegn til å endre dette.²¹

²⁰ Eksempelvis ILO art. 6 om den generelle retten til å bli konsultert.

²¹ Øverland (2009), s.167.

2.1.3 Urfolkserklæringen (UNDRIP)

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples²² (urfolkserklæringen, UNDRIP) er en relativt ny, men likevel svært viktig, del av de internasjonale urfolksinstrumentene. UNDRIP har bare status som en erklæring og er derfor ikke bindende rett. Likevel er UNDRIP i stor grad bare en stadfesting av rettigheter fra andre konvensjoner og fremsetter ingen nye rettigheter i den forstand. FN har likevel uttalt at slike erklæringer «[...] *represent the dynamic development of international legal norms and reflect the commitment of states to move in certain directions, abiding by certain principles.*»²³ Ved å samle rettighetene fra en rekke andre rettskilder i ett dokument med en utfyllende fortale, gir erklæringen et oversiktlig bilde over hva som er den internasjonale standarden for urfolks rettigheter på tvers av rettskildene.

Russland stemte ikke direkte mot vedtagelsen av UNDRIP, men landet avstod fra å stemme i likhet med noen få andre land. At land avstår eller stemmer mot en erklæring som bare stadfester rett som allerede er gjeldene gjennom andre traktater og konvensjoner kan virke som et paradoks, men det var flere stormakter som gjorde nettopp dette i forkant av UNDRIP. UNDRIP har et sterkt fokus på anerkjennelsen av urfolks rett til landområder, deltagelse i beslutningsprosesser og selvbestemmelse generelt.

2.1.4 Sedvanerett på urfolkområdet.

Konvensjoner er i utgangspunktet bare bindende for de statene som har valgt å slutte seg til den. Dette fremgår både av ICJ-statuttene art. 38-1a og FN-pakten art. 2-1.²⁴ Art. 34 i Wienkonvensjonen understreker at en traktat skaper verken rettigheter eller påbud for stater som ikke har tilsluttet seg til avtalen. En stat kan likevel holdes ansvarlig etter en konvensjon som den ikke har signert, dersom konvensjonen gjenspeiler folkerettslig sedvanerett.

De senere årene har det vært uenighet om hvorvidt det dannes ny folkerettslig sedvane innen urfolksretten og hvorvidt enkelte av bestemmelsene i UNDRIP kan ses som et resultat av

²² United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007)

²³ Un.org "FAQ UNDRIP"

²⁴ Charter of the United Nations (1945).

denne utviklingen. Dersom deler av UNDRIP skal kunne kategoriseres som internasjonal sedvane må de bestemmelsene som erklæringen inneholder være en form for *opinio juris* i dagens internasjonale samfunn og i tillegg være et resultat av en internasjonal praksis som ikke bare begrenser seg til vedtagelsen av erklæringen.²⁵ ICJ art. 38 viser til at “*general principles of law recognized by civilized nations*” kan være en rettskilde for internasjonal rett. Hva som utgjør forskjellen mellom slike generelle prinsipper og internasjonal sedvanerett er i dag noe uklart.²⁶

Når en stats representanter stemmer over en sak er dette en statshandling. Slik vil en avstemning i f.eks. FNs generalforsamling over et bestemt spørsmål kunne gi en sterk indikasjon på hvorvidt det er konsensus i verdenssamfunnet om dette temaet.²⁷ Det betyr at de bestemmelsene som fremkommer av en erklæring som UNDRIP på et spesielt juridisk tema, vil kunne antas å representere meningene til et betydelig antall medlemsland. Under avstemningen om UNDRIP stemte 149 land for vedtagelsen av erklæringen, altså et overveldende flertall. Dette kan tyde på at det er en relativt stor enighet i verdenssamfunnet om at erklæringen representerer bredt anerkjente oppfatninger. De fleste av landene som avstod fra å stemme eller stemte imot, gjorde det på grunn av formuleringer i erklæringen samtidig som de understreket at de støttet prinsippene erklæringen fremsatte.

Dessuten er mange av de rettighetene som fremkommer av UNDRIP allerede tilstede i andre internasjonale rettskilder som er signert av et svært betydelig antall medlemsland. Retten til selvbestemmelse finnes f.eks. allerede i SP art. 1. Retten til konsultasjon og *free and informed consent* som også er viktige i UNDRIP, finnes f.eks. allerede i C169. Dette kan også tale for at det rettslige innholdet i erklæringen kan anses for å være et utslag av generelt anerkjente oppfatninger på verdensbasis.

Det finnes også rettspraksis som understøtter at dette er tilfellet. Et eksempel er saken *Mary and Carrie Dann v. United States*. Her ble det argumentert fra den inter-amerikanske domstolens side at det finnes en form for sedvane på urfolksområdet og at det dermed ikke er et abso-

²⁵ Anaya (2009), s.102

²⁶ Anaya, s. 80.

²⁷ Janis i Anaya, s.81

lutt krav at en bestemmelse er formelt vedtatt, dersom den gjenspeiler et generelt internasjonalt rettsprinsipp:

[the Commission] considers that the basic principles reflected in many of the provisions [...] reflect general international legal principles developing out of and applicable inside and outside of the inter-American system and to this extent are properly considered in interpreting and applying the provisions of the American Declaration in the context of indigenous peoples.²⁸

Videre understreker den inter-amerikanske domstolen at enkelte av disse internasjonalt anerkjente prinsippene inkluderer urfolks rett til “*control, ownership, use and enjoyment of territories and property*”²⁹ og “*the recognition of their property and ownership rights with respect to lands, territories and resources they have traditionally owned.*”³⁰ Dette gir sterke indikasjoner på at enkelte av de prinsippene som UNDRIP er basert på faktisk kan anses som en form for folkerettslig sedvane, deriblant rettighetene knyttet til konsultasjon, selvbestemmelse og landområder, selv om dette enda ikke er helt avklart.

2.2 Kort om urfolks kulturelle rettigheter

Kulturelle rettigheter er et vidt begrep, men det er i hovedsak menneskerettigheter som tar sikte på å bevare og fremme et kulturelt fenomen. Kulturelle rettigheter inkluderer blant annet rettigheter knyttet til språk og retten til å delta i et kulturliv, men kan også inneholde rettigheter knyttet til å kunne fortsette med en tradisjonell livsstil. Det er likevel viktig å understreke at kulturelle rettigheter ikke skal ha som mål å konservere kulturen og hindre videre utvikling, men heller ta hensyn til og tilrettelegge for at grupper har muligheten til å utøve og videreutvikle sin kultur på en tilfredsstillende måte.

SP art. 27 gir som nevnt urfolk rett til å nyte sin kultur og dette innebærer også retten til å fortsette med en tradisjonell livsstil. For mange urfolk innebærer en tradisjonell livsstil å fiske, jakte eller å drive med husdyrhold. Denne typen aktiviteter er vanskelig å bedrive uten å

²⁸ Mary and Carrie Dunn v. United States, pkt. 129

²⁹ Ibid, pkt. 130

³⁰ Ibid, pkt. 130

ha landområder til disposisjon. På denne måten knytter de kulturelle og de territorielle rettighetene seg sammen.

2.3 Urfolks rettigheter til landområder

Det er altså en viktig sammenheng mellom urfolks kulturelle rettigheter og rettigheter til landområder i internasjonal rett. SP art. 27 beskytter urfolks rettighet til å nyte sin kultur. Retten til å utøve kultur kan som nevnt være tett knyttet opp mot bestemte landområder og bruken av områdets ressurser. C169 understreker også anerkjennelsen av urfolks rettigheter til tradisjonelle landområder:

The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised.³¹

Her ser vi at statens forpliktelse ovenfor urfolkene er å anerkjenne deres rett til territorier. En tildeling av slike territorier vil således falle utenfor artikkelens ordlyd. Staten vil altså kunne fortsette å være den formelle eieren av landområdene, bare dette ikke hindrer urfolkenes rett til bruk av området. For de internasjonale urfolkinstrumentene er det altså urfolkenes bruksrettigheter som er det viktigste å sikre, ikke det formelle eierskapet.

UNDRIP viser også til at territorier er svært viktige for at urfolk skal kunne bevare sin kultur og understreker nødvendigheten av å anerkjenne dette:

Recognizing the urgent need to respect and promote [...] [indigenous] rights to their lands, territories and resources.³²

Motstriden mellom urfolks territorielle rettigheter og ønsket om økonomisk utvikling i områder hvor urfolk lever er en interessekonflikt som er prominent i mange områder i verden. I dagens samfunn påvirker den stadig økende industrialiseringen naturen i en rekke områder som urfolk har tilknytning til. Et eksempel er at forurensning og oljelekkasjer fra industri kan få fatale konsekvenser for det biologiske mangfoldet. I tillegg kan det hindre urfolks rettigheter til å benytte seg av sine tradisjonelle områder. Forurensning av vann og oppdemning av

³¹ C169 art. 14

³² UNDRIP, fortale.

elver kan f.eks. hindre urfolkenes rett til å drive med tradisjonelle aktiviteter som fiske, mens nybygging i tradisjonelle områder kan hindre jakt og husdyrhold.

SP art. 27 gir uttrykkelig minoriteter, inkludert urfolk, rett til å nyte egen kultur. Det fremkommer likevel ikke nødvendigvis av ordlyden i art. 27 at det foreligger en forbindelse mellom kultur og landområder. I en generell kommentar er det uttrykkelig spesifisert at også de deler av et individs kultur som er tett knyttet opp mot landområder og dets ressurser vil være beskyttet etter SP art. 27. I samme kommentar har Menneskerettighetskomiteen uttalt at art. 27 ikke skal begrense en stats selvstyre eller statens territorielle rettigheter.³³ Urfolkenes rett til å nyte sin kultur ikke nødvendigvis er knyttet opp mot deres eierskap av selve området. Art. 27 er altså ikke ment til å gi urfolkene en uforbeholden rett til å eie disse landområdene, men den er derimot ment til å sikre deres bruksrettigheter. Det er derfor fullt mulig for staten å fortsatt være eier av områdene, så lenge de ikke nekter urfolkene å «nyte sin kultur». Den beskyttelsen som art. 27 gir er altså å sikre bruksretten til områdene. Denne retten til å nyte egen kultur etter art. 27 er ikke begrenset til å bare gjelde urfolk og gjelder også for andre religiøse, etniske og språklige minoriteter beskyttet.

SP art. 27 tildeler altså ikke områder til urfolk, men beskytter deres bruksrett. Det vil derfor fortsatt være mulig at staten eller andre aktører ønsker å gjøre inngrep på de områdene som urfolk har en tradisjonell tilknytning til. Derfor er det interessant å se på hvilke rettigheter urfolk har ved et slikt eventuelt inngrep og hva som inngår i vurderingen av om et slikt inngrep er lovlig eller ikke.

2.3.1 Proporsjonalitet ved inngrep

Art. 27 gir altså ikke urfolk en uforbeholden rett til områder på statens bekostning og det vil fortsatt være mulig å for eksempel utnytte ressurser i områder hvor det lever urfolk. Praxis viser at muligheten til å gjøre inngrep på slike områder ofte vil være avhengig av et proporsjonalitetsprinsipp. Det vil si at behovet for inngrepet vurderes opp mot de virkningene inngrepet får for urfolkene i området. Inngrepet må altså ha en viss proporsjonalitet og det kan ikke være uforholdsmessig stort.

³³ CCPR General Comment No. 23 (1994) pkt. 3.2

Kravet om forholdsmessighet kommer blant annet til syne i dommen *Lovelace v. Canada*. Her slås det først fast at «... *not every interference can be regarded as a denial of rights within the meaning of article 27.*»³⁴ Det betyr altså at det i utgangspunktet er mulig å gjøre noe som påvirker området hvor urfolkene bor i. Deretter viser dommen til et krav om proporsjonalitet:

[restrictions]...must have both a reasonable and objective justification and be consistent with the other provisions of the Covenant, read as a whole.³⁵

Her viser Menneskerettighetskomiteen til at selv om det er tilgang til å utnytte ressurser på slike land, vil det være avhengig av en avveging. Art. 27 fastslår at urfolk ikke skal nektes å nyte sin kultur. Det betyr at det er tenkelig at inngrep som forandrer eller vanskeliggjør urfolkenes situasjon fortsatt kan være lovlig etter SP art. 27, så lenge de ikke utgjør en fullstendig nektelse av retten.

Dersom inngrepet bare utgjør en begrenset innvirkning på urfolkenes situasjon, kan det være lovlig etter art. 27. Dette ser man klart uttalt i dommen *Ilmari Länsman et al v. Finland*:

... measures that have a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right under article 27.³⁶

Ilmari Länsman et al v. Finland belyser hvordan Menneskerettighetskomiteen gjør vurderinger om hva som utgjør «limited impact» på et område. Saken handlet om at det var gitt konsesjon til å drive med steinbruddsvirksomhet i et område som ble brukt til beiteområde av samiske reinsdyrbønder. Her klaget samene nettopp fordi de mente at deres rett til å nyte egen kultur ble hindret. Komiteen viste til at retten til å nyte egen kultur ikke er noe som kan bestemmes «*in abstracto*», men at det må utgå fra tolkning av den konkrete sakens kontekst.³⁷ I denne saken ble det lagt vekt på at steinbruddsområdet bare utgjorde en liten del av det totale området som bøndene brukte. Bruddet utgjorde bare et område på 10 hektar. Dette mente komiteen at utgjorde en relativt liten del av det totale området som de samiske bøndene hadde til

³⁴ *Sandra Lovelace v. Canada* (1981)

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ilmari Länsman et al. v. Finland* (1994), pkt. 9.4

³⁷ *Ibid*, pkt 9.3.

disposisjon, det deres totale området til disposisjon var på 2000 kvadratkilometer. Dessuten var selve mengden av utvunnet sten liten. På tidspunktet for saken var det bare utvunnet 30 kubikkmeter. Det var likevel ikke bare selve utvinningen som bekymret samene, men også den videre transporten av steinmassene gjennom det komplekse systemet av reinsdyrgjerder i området. På dette punktet mente også komiteen at belastningen på beiteområdene var for små til å utgjøre en nektelse. Det var også en viktig faktor at samene hadde blitt konsultert i forkant av utvinning og i saksbehandlingen av tillatelsen for utvinning. Rettsaken endte med at komiteen ikke fant grunnlag for at utvinning av sten hadde ført til at samene ble nektet å nyte sin kultur i noen grad. Dersom den økonomiske virksomheten hadde ført til at samene ikke kunne fortsette å nyte godt av reindriften, ville dette kunne ha resultert i at en krenkelse hadde funnet sted. Det er likevel viktig å merke seg at komiteen her tok utgangspunkt i den utvinningen som hadde funnet sted på tidspunktet for avgjørelsen og derfor ikke sier noe om hvorvidt den fremtidige utvinningen vil kunne anses for å være et brudd på art. 27.

Prinsippet om proporsjonalitet viser at urfolks rettigheter til landområder etter urfolkinstrumentene ikke nødvendigvis betyr at ingen andre former for aktivitet kan foregå på området. Man vil derimot ta sikte på å undersøke på hvor stor skade eller ulempe inngrepet fører til for urfolkene. Dersom resultatet er at det bare vil få begrenset innvirkning er det mulig å drive for eksempel økonomisk aktivitet på disse områdene. Inngrepet må altså inneha en viss proporsjonalitet.

Praksis viser dessuten også at det skal bli gjort en samlet vurdering av effekten av ulike aktiviteter på området. Det vil si at man ser an aktiviteten på området som en helhet. To inngrep som hver for seg ville vært lovlig, vil sammen kunne bli ulovlig på grunn av den kumulative effekten på området.

2.4 Urfolks rett til deltagelse i beslutningsprosesser.

Urfolks muligheter til å delta i ulike beslutningsprosesser er en viktig måte å sikre deres rettigheter generelt. Ved å anerkjenne deres rett til å selv kunne være med på å bestemme i saker som angår dem sikrer man også urfolkenes muligheter til å selv bestemme over egen utvikling og fremtid.

I denne delen av oppgaven vil retten til deltagelse i beslutningsprosesser hovedsakelig være knyttet til retten til å bli konsultert ved inngrep på deres tradisjonelle områder. Oppgavens del om Russland vil i tillegg se litt nærmere på de russiske urfolkenes muligheter til å delta i andre beslutningsprosesser, ettersom det er relevant for å forstå deres situasjon.

2.4.1 Rett til konsultasjon

C169 art 6 (1) fastslår urfolks rett til å bli konsultert i saker som angår dem. C169 art 6 (1a) viser at konsultasjon skal skje gjennom urfolkenes representative institusjoner. Det er likevel ikke alltid lett å fastslå hvem som representerer urfolk, slik som saken om Apirana Mahuika et al. v. New Zealand viser. I denne saken klaget new zealandske maorier på at ikke alle urfolkene som var berørt av avtalen var representert. Likevel besluttet komiteen at de nødvendige konsultasjoner var gjort gjennom godkjente kanaler etter kravene i C169 art. 6.

Også i C169 art. 15 utdypes urfolks rett til å delta i beslutningsprosesser. Artikkelens første punkt understreker at urfolks rett til å delta i beslutninger vedrørende angående naturressurser skal sikres:

The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

Hvordan urfolks rettigheter til land skal ivaretas når staten har beholdt eiendomsretten til ressursene i området kommer frem i artikkelens andre punkt. Her fremgår det at regjeringen har et ansvar for at prosedyrene for konsultasjon blir fulgt. Dersom det ikke allerede finnes slike prosedyrer må slike etableres. Målet med konsultasjonen er å utrede hvorvidt urfolks interesser vil kunne bli påvirket av eventuelle undersøkelser eller utvinning av ressurser på deres områder. Slike konsultasjoner er ment til å gi urfolkene en mulighet til å forklare hvordan de mener at det eventuelle inngrepet vil påvirke deres situasjon.

I dommen Ilmari Länsman et al. v. Finland³⁸ la Menneskerettskomiteen vekt på det faktum at de samiske reinsdyreierne hadde blitt konsultert i forkant av prosjektets begynnelse. Dette

³⁸ Ilmari Länsman et al. v. Finland, pkt. 9.6

viser altså at komiteen legger vekt på hvorvidt konsultasjon har funnet sted ved vurdering av brudd på SP art. 27. Komiteen la både vekt på konsultasjonen i forkant av utsendelsen av lisensen og at inngrepet i området ikke var særlig omfattende, som begrunnelse for domsslutningen. Selv om konsultasjonen bare var en del av komiteens totale vurdering, viser det at hvorvidt urfolk har hatt mulighet til å ytre innsigelser i forkant er en svært relevant faktor i den helhetlige vurderingen i saker hvor det skal avgjøres om det foreligger brudd på SP art. 27.

I saken *Lubicon Lake band v. Canada* (1990) ble det avgjort av menneskerettighetskomiteen at det var brudd på art. 27. I denne saken ble ikke konsultasjon trukket spesielt frem, men ett år senere avgjorde komiteen at det ikke var brudd på art. 27 i annen sak fordi konsultasjon hadde blitt foretatt i forkant.³⁹ Menneskerettighetskomiteen har brukt SP art. 27 til å avgjøre både saken om *Apirana Mahuika v. New Zealand* og *Angela Poma Poma v. Peru*. Dette understreker hvor tett knyttet retten til konsultasjon faktisk er til denne artikkelen. I den første saken ble det avgjort at konsultasjon var gjort gjennom godkjente kanaler og det ble ikke funnet brudd på art. 27. I den sistnevnte dommen var det ikke gjennomført konsultasjon og inngrepene på området ble ansett for å være et brudd på rettighetene etter art. 27.⁴⁰

2.4.2 Free, prior and informed consent

Det har de senere årene blitt utviklet et konsept om *free, prior, and informed consent* (FPIC) ved konsultasjon. FPIC-begrepet finnes i flere av de internasjonale rettskildene om menneskerettigheter. En generell anbefaling fra CERD i 1997 oppmuntrer stater til å tilgodese urfolks rett til selvbestemmelse over egne landområder og nevner også *free and informed consent*:

The Committee especially calls upon States parties to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources and, where they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhab-

³⁹ Ilmari Länsman v. Finland, pkt. 9.6

⁴⁰ Angela Poma Poma v. Peru, pkt.7.7

ited or used without their *free and informed consent*, to take steps to return those lands and territories.⁴¹

Begrepet *fritt og informert samtykke* finnes også i C169 art. 16. Denne artikkelen handler i utgangspunktet om urfolks rettigheter ved fraflytting fra deres områder. Dette er et viktig tema for mange urfolk knyttet til ressursutvinning. I mange tilfeller vil ressursutvinning eller annen økonomisk virksomhet kunne føre til at urfolkene må flytte fra sine opprinnelige bosteder. Et eksempel på dette finnes i saken Poma Poma v. Peru. I denne saken klaget en peruansk kvinne over at en rekke inngrep av den peruanske staten hadde gjort på vannressursene i området over en årrekke. Det siste inngrepet førte til at over 1000 dyr døde og at den økonomiske situasjonen i lokalsamfunnet ble presset. Situasjonen i lokalsamfunnet gjorde at det etter hvert ble en betydelig fraflytting fra området. Komitéen la vekt på at hverken kvinnen eller andre i lokalsamfunnet hadde blitt konsultert i under prosessen.⁴² Saken endte med at det blir funnet brudd på SP art. 27. I vurderingen viser komiteen til at:

...culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them. The protection of these rights is directed to ensure the survival and continued development of cultural identity, thus enriching the fabric of society as a whole.⁴³

2.4.3 Hva innebærer FPIC i praksis?

FPIC er en mekanisme som skal gi urfolk muligheten til å ta en uavhengig og kollektiv avgjørelse i saker som påvirker dem. FPIC består av fire ulike komponenter som skal sørge for at den prosessen som leder opp til et eventuelt samtykke er bra nok. Her er det viktig å merke

⁴¹ CERD General Recommendation No. 23 (1997), pkt. 5.

⁴² Poma Poma v. Peru, avs. 7.7

⁴³ Poma Poma v. Peru, avs. 7.2

seg at målet med FPIC og konsultasjon generelt ikke nødvendigvis er å få et samtykke. Det som er viktig er at urfolkene har muligheten til å ytre sine meninger og at disse skal tas med i vurderingen av inngrepets nødvendighet. Det betyr at selv om urfolkene ikke gir sitt samtykke, så kan fortsatt FPIC-prosessen ha vært på tilfredsstillende nivå. I forkant av prosessen burde urfolkene eniges om hvordan de skal ta en kollektiv beslutning inkludert hvordan det skal bestemmes at det foreligger samtykke.⁴⁴

Et eventuelt samtykke må være utledet av fri vilje. Det vil si at det ikke kan være gjort bruk av bestikkelser, trusler, manipulasjon eller lignende for å få urfolkene til å samtykke. For at det skal foreligge et fritt samtykke må altså urfolkene selv ha besluttet det, uten eksternt press.

Det andre kravet for FPIC er at samtykket må foreligge i forkant. Spørsmålet blir da i hvilken del av planleggingsprosessen skal urfolkene konsulteres. I praksis er vil det si at hverken autorisasjon eller igangsetting burde skje før urfolkene er konsultert. Heller ikke land burde være anskaffet. Dessuten burde urfolkene konsulteres i før byggeplanene er ferdigstilt.

Det vil være mange gode grunner til å inkludere urfolkene i beslutningsprosessen tidlig. Dersom urfolkene ikke får mulighet til å komme med innspill før disse planene er ferdige kan det være problematisk for å få endret disse til urfolkenes gunst i etterkant. Dersom urfolkene i utgangspunktet er interessert i å ha prosjektet på sitt landområde vil dette kunne føre til at de må godta dårligere vilkår enn dersom de kunne ha kommet med innspill tidligere i prosessen. På selskapenes side vil det å gjennomføre en adekvat konsultasjon kunne være viktig for å bevare selskapets rykte. Ved å konsultere urfolkene i forkant vil man også kunne spare seg for eventuelle utgifter ved utsettelse og forsinkelser i etterkant dersom det oppstår demonstrasjoner, protester eller lignende.

Samtykke etter FPIC skal dessuten være et informert samtykke. Dette stiller krav til den informasjonen som urfolkene får fremstilt. Informasjonen skal være nøyaktig og foreligge på et relevant språk. Dessuten må det fremgå, om mulig, hvilke sosiale, økonomiske, miljømessige

⁴⁴ Expert Mechanism. Adv. 4, pkt.19

og kulturelle implikasjoner som inngrepet vil få. Det vil også være et krav om at informasjonen er forståelig for urfolket.⁴⁵

Det siste elementet i prosessen er selve samtykket. Formen på samtykket vil ofte variere fra samfunn til samfunn. Samtykket kan altså være både muntlig og skriftlig. Det viktigste er altså at samtykket alltid skal være et resultat av konsultasjon og deltagelse fra urfolkenes side. Dessuten er det viktig at beslutningsprosessen ikke marginaliserer individer på bakgrunn av kjønn, etnisitet eller andre faktorer.

Selv om det enda ikke eksisterer et internasjonalt krav om at FPIC skal benyttes ved konsultasjoner med urfolk, så er det i stor grad enighet om at stater er forpliktet til å i det minste foreta konsultasjoner i god tro.⁴⁶

2.5 Urfolks rett til selvbestemmelse

Urfolks rett til selvbestemmelse blir fremsatt som en av hjørnesteinene i UNDRIP og selvbestemmelse har gjentatte ganger blitt fremhevet som grunnleggende for at andre rettigheter skal kunne ivaretas.

En internasjonal rettskilde til selvbestemmelse finnes i SP art. 1. Den fremsetter følgende:

All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

Artikkelen gir altså alle *folk* rett til å bestemme over seg selv. Menneskerettighetskomitéen har i en generell kommentar om art. 1 uttalt at retten til selvbestemmelse er spesielt viktig.⁴⁷ Grunnen til at denne rettigheten er står i en særposisjon er fordi den er essensiell for at andre individuelle menneskerettigheter skal kunne ivaretas.

⁴⁵ Ibid, pkt. 31.

⁴⁶ Ward, Tara (2011), s. 54.

⁴⁷ CCPR General Comment No. 12 (1984) pkt. 1.

Ordlyden i SP art. 1 viser at retten til selvbestemmelse er knyttet til hvorvidt en folkegruppe kan karakteriseres som et eget folk. Mange urfolk opplever det som vanskelig å bli anerkjent som et eget folk i statens øyne. Da C169 ble vedtatt var det flere statsparter som reagerte på bruken av *indigenous peoples* i konvensjonens tittel, i stedet for *indigenous populations* som var brukt i forløperkonvensjonen C107.⁴⁸ Grunnen til dette er nettopp at *folk* anses for å være mer legitimert til selvbestemmelse. ILO måtte derfor tilføye at begrepsbruken ikke ville påvirke hvilke rettigheter urfolkene eventuelt ville ha etter internasjonal lovgivning.⁴⁹ Dette viser hvordan urfolks rett til selvbestemmelse ofte blir oppfattet som problematisk av statlige parter.

Menneskerettighetskomitéen har ikke gitt noen klar definisjon av hva begrepet *selvbestemmelse* innebærer etter SP og ØSK art.1. Komiteen behandler heller ikke klager som bare er begrunnet i brudd på art. 1. CERD har utarbeidet anbefalinger til hva stater burde gjøre for å imøtekomme folks rett til selvbestemmelse.⁵⁰ CERDs anbefalinger er at stater imøtekommer både folks rett til intern selvbestemmelse, altså rettigheter knyttet til økonomisk, sosial og kulturell utvikling, og den eksterne selvbestemmelsen er knyttet til folks rett til å bestemme politiske status og stilling i verdenssamfunnet basert på et prinsipp om like rettigheter.⁵¹ Staters frykt for urfolks rett til selvbestemmelse har som regel et utspring i ulike oppfatninger om hva selvbestemmelse innebærer. Ofte vil statene knytte urfolks rett til selvbestemmelse til den eksterne varianten som dermed også inkluderer retten til å bryte ut av statsdannelsen.⁵² Denne frykten for urfolks «utbrytertrang» virker svært urimelig i de fleste tilfeller og denne oppfatningen burde ikke fungere som et hinder for urfolks reelle krav på rett til selvbestemmelse.⁵³ Dette kan tyde på at mye av den motstanden som urfolk møter når de ønsker å bli anerkjent som et eget folk, er på grunn av ulik oppfatning av hva selvbestemmelse innebærer.

UNDRIP har hatt et særlig fokus på urfolks rett til selvbestemmelse. Urfolkserklæringens art. 3 er den første bestemmelsen i internasjonal lovgivning som uttrykkelig gir urfolk rett til

⁴⁸ Anaya (2009), s.137

⁴⁹ C169, art. 1 (3)

⁵⁰ CERD General Recommendation No. 21: Right to self-determination, (1996), pkt. 4.

⁵¹ Ibid.

⁵² Cowan (2013), s.258.

⁵³ Cowan (2013), s.258.

selvbestemmelse. Den moderne oppfatningen av urfolks rett til selvbestemmelse går i hovedsak ut på at urfolkene skal kunne være en del av staten på lik linje med alle andre innbyggere. Dette krever ikke at urfolkene assimileres inn i samfunnet, men heller at de blir anerkjent som et eget folk innad i staten og at de skal ha tilgang til å delta i beslutningsprosesser i saker som påvirker dem.

Urfolksrettighetene gir egentlig ikke urfolk noen «spesielle» rettigheter ved å anerkjenne deres rett til selvbestemmelse. De rettighetene som urfolkene blir gitt er rettigheter som andre folkegrupper i staten allerede har. Urfolk har ofte historisk sett blitt underlagt en rekke regler og politiske bestemmelser som de hverken har deltatt i eller godkjent. Dette har i mange tilfeller fått store konsekvenser og resultert i at urfolk blant annet har mistet landområder og tilgang til livsviktige ressurser. I tillegg har ofte urfolkenes kulturelle og politiske strukturer blitt undertrykt gjennom årrekker. Sammenlagt har dette dessverre i mange tilfeller ført til at urfolk har fått et dårligere økonomisk og sosialt utgangspunkt enn resten av befolkningen.⁵⁴ Dette viser at den sosiale ulikheten som preger mange urfolksamfunn i dag på mange måter er en manifestasjon av den uretten urfolk har blitt påført gjennom historien. I tillegg kan slike inngrep ofte true urfolksamfunnets videre eksistens.

Urfolkenes rett til selvbestemmelse etter UNDRIP strekker seg også til å gjelde over tradisjonelle landområder.⁵⁵ Selv om retten til selvbestemmelse er knyttet til en rekke ulike rettigheter, er det likevel viktig at begrepet *selvbestemmelse* ikke bare blir en «sekkebetegnelse» som skal inkludere alle urfolks rettigheter i ett. En generell utvidelse av selvbestemmelsesbegrepet til å inkludere alle rettigheter vil kunne gjøre at det mister mye av sin mening.⁵⁶ Det er derfor viktig at urfolk også kjemper for å beskytte andre typer rettigheter, selv om selvbestemmelsen er et fundament for å kunne ta i bruk disse rettighetene på en tilfredsstillende måte.

Urfolks rett til selvbestemmelse er altså ikke nødvendigvis en spesiell rettighet i forhold til resten av menneskerettighetene. Den er derimot bare en kodifisering av den retten som andre deler av befolkningen allerede har, men som urfolkene ikke har hatt tilgang til i samme grad. Urfolks rett til selvbestemmelse etter de internasjonale urfolksinstrumentene vil normalt ikke

⁵⁴ Anaya (2009), s.61.

⁵⁵ UNDRIP art. 26 (1).

⁵⁶ Cowan (2013), s.260

være i motstrid med statens suverenitet. Retten til selvbestemmelse etter disse instrumentene gir for eksempel ikke urfolkene mulighet til å bryte ut fra staten. Selvbestemmelsesretten gir derimot urfolkene muligheten til å selv ivareta de andre rettighetene de har på lik linje med resten av befolkningen og den er en sentral komponent på flere av områdene hvor urfolk har rettigheter.

2.6 Hva kjennetegner den internasjonale standarden for urfolks rettigheter?

De spesielle urfolksinstrumentene setter urfolks rett til selvbestemmelse høyt på agendaen og understreker urfolks rett til selvstyre. Retten til å kunne bestemme over egen utvikling og sin egen kulturs fremtid anses som svært viktig. Disse rettighetene sikres blant annet ved å anerkjenne urfolks rett til tradisjonelle områder og retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til disse områdene. Utviklingen i internasjonal lovgivning tyder på at urfolk ikke lenger burde være avhengig av å få tildelt et knippe rettigheter fra staten, men at de heller burde få innvilget utstrakte muligheter til selvstyre innenfor statens rammer.

3 Urfolks territorielle rettigheter og rett til deltagelse i beslutningsprosesser i dagens Russland.

Denne delen av oppgaven tar for seg russiske urfolks territorielle rettigheter og deres rett til å delta i beslutningsprosesser i saker som påvirker dem. Retten til konsultasjon ved inngrep på deres tradisjonelle områder er svært viktig og konsultasjon vil derfor også ha et særlig fokus i denne fremstillingen.

Formålet med denne delen av oppgaven er å undersøke hvorvidt urfolks rettigheter er tilstrekkelig implementert i dagens Russland. De russiske urfolkene har en rekke rettigheter etter internasjonale konvensjoner og det finnes også flere føderale russiske lover som er relevante på området. Likevel har det gjentatte ganger blitt rettet kritikk mot Russland for manglende implementering av disse rettighetene.⁵⁷ Det gjennomgående fokuset i denne delen av oppgaven vil derfor være på de utfordringene som er tilstedeværende og eventuelt begrenser muligheten for implementering av de russiske urfolks rettigheter i dag. Denne problemstillingen inkluderer både urfolks rettigheter etter internasjonale rettskilder og etter intern russisk lovgivning. Forholdet mellom de rettighetene urfolkene har etter lovgivningen og de rettighetene urfolkene har i praksis er derfor særdeles viktig for denne oppgaven. Forholdet mellom urfolkernes rettigheter *de jure* og *de facto* vil gi en indikasjon på hvorvidt implementeringen av disse rettighetene møter de standardene som er fremsatt etter russisk og internasjonal lovgivning.

3.1 Menneskerettigheter og urfolk i dagens føderale Russland

3.1.1 Relevant lovgivning

Den russiske staten karakteriseres av en sterk føderalistisk struktur. Russland har som føderasjon en rekke ulike regionale inndelinger. Disse har varierende størrelse og ulik grad av autonomi. I denne fremstilling vil disse føderale inndelingene for enkelhets skyld bli betegnet som delstater.

⁵⁷ Bl.a. ACFC (2011), s.48 og IWGIA – RAIPON rapport (2014), s.61.

Den russiske føderasjonens grunnlov er gjeldende i hele føderasjonen og i tillegg finnes det regionale reguleringer i hver delstat. De regionale lovreguleringene skal være i samsvar med den føderale lovgivningen.⁵⁸ Fordelingen av makt mellom de regionale og de sentrale styresmaktene er fastsatt i grunnloven, men ettersom den russiske staten fortsatt er ganske ung er det en del lovområder hvis plassering i det føderale systemet enda ikke er helt avklart. Urfolkenes rettigheter er et eksempel på et juridisk område som er preget av en noe uklar fordeling mellom de føderale myndighetene og de regionale. De ulike russiske lovene og bestemmelsene som regulerer urfolksspørsmål har vist seg å være dårlig koordinert og dette fører til en rekke hindringer for en effektiv implementering.⁵⁹ Ulike departementer arbeider med ulike fagområder som påvirker urfolk, uten strategisk samarbeid.⁶⁰ Ofte har det blitt vedtatt ulike lover som er basert på forskjellige prinsipper, men som likevel regulerer samme eller svært like forhold.⁶¹ Dette har ført til mange motstrider i lovgivningen som rammer urfolk og urfolkens situasjon er derfor sterkt preget av manglende koordinering på tvers av de ulike instansene.

Den russiske føderasjonen har, i likhet med mange andre land, ikke ratifisert C169 og viser heller ingen tydelige tegn til å endre dette selv om det til tider har vært utøvd et betydelig internasjonalt press.⁶² Russland avstod dessuten fra å stemme over UNDRIP i 2007. Russland ble evaluert av UN Human Rights Council Universal Periodic Review (UPR) i april 2013. Det ble da fremsatt en anbefaling fra Danmark om at Russland burde godta og inkorporere UNDRIP i sin lovgiving. Russland fremsatte da at:

The Government's policy on small indigenous peoples is aimed at ensuring those peoples' sustainable development and is based on provisions of national legislation that are, to a large degree, identical to the provisions of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

⁵⁸ Den russiske føderasjonens grunnlov, art. 76 (3).

⁵⁹ Kathrin Wessendorf, *An Indigenous Parliament?: Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North* (Copenhagen: IWGIA, 2005), 40.

⁶⁰ FN rapport (2010), pkt. 55

⁶¹ Ibid., 45.

⁶² Øverland, «Indigenous Rights in the Russian North», 167.

Russian legislation and law enforcement practice in respect of the rights of indigenous peoples and the preservation and development of their cultures goes substantially further than the provisions of the Declaration, extending its boundaries.⁶³

Disse uttalelsene tyder på at Russland ikke anser at en eventuell signering av UNDRIP for å være nødvendig ettersom de mener at de interne russiske i stor grad er i samsvar med urfolks-erklæringen. Dette kan også tyde på at det vil være vanskelig å få til eventuelle forandringer i den nåværende lovgivningen, ettersom lovgivningen fra russisk hold allerede anses for å være i tråd med UNDRIP.

Den russiske grunnloven slår fast forholdet mellom staten og internasjonal rett. Russland er etter grunnloven pliktig til å de følge internasjonale traktater og avtaler som de har inngått og disse skal få forrang ved en eventuell konflikt:

The universally-recognized norms of international law and international treaties and agreements of the Russian Federation shall be a component part of its legal system. If an international treaty or agreement of the Russian Federation fixes other rules than those envisaged by law, the rules of the international agreement shall be applied.⁶⁴

Russland har blant annet ratifisert både SP og ØSK, i tillegg til å ha forpliktelser etter *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) og *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (FCNM). Russland er dessuten også tilknyttet *Convention on the Rights of the Child* (CRC) som fremsetter at barn som tilhører urfolkgrupper har rett til å leve i pakt med sin kultur.⁶⁵ Russland er altså deltagerstat i flere av de konvensjonene som fremsetter viktige internasjonale menneskerettigheter som også påvirker urfolk. Dette betyr at landet har internasjonale forpliktelser ovenfor urfolk selv om de ikke har støttet de to spesielle urfolksinstrumentene, C169 og UNDRIP.

⁶³ UPR rapport, Russian Federation, Addendum (2013), pkt. 140.223

⁶⁴ Den russiske føderasjonens grunnlov, art. 15 (4)

⁶⁵ CRC art. 30

3.1.2 Urfolk i Russland

I Russland er det bare *de fåtallige urfolkene i nord, Sibir og øst* som regnes som urfolk etter loven⁶⁶ og det er disse folkenes rettigheter denne oppgaven handler om. I følge en folketelling fra 2002 var det over 250 000 individer som tilhørte en gruppering av urfolk i de nordlige områdene i Russland.⁶⁷ I forhold til det totale antallet innbyggere i hele dette området utgjør likevel urfolkene en svært liten andel.

Den russiske føderasjonens plikter overfor dets urfolk er nedfelt i den russiske grunnloven. Art. 69 i den russiske grunnloven slår fast:

The Russian Federation shall guarantee the rights of the indigenous small peoples according to the universally recognized principles and norms of international law and international treaties and agreements of the Russian Federation.⁶⁸

Artikkelen viser tydelig at den russiske staten skal garantere for urfolkenes rettigheter og at den russiske lovgivning skal være i tråd med internasjonale prinsipper.

De russiske urfolkene har flere forskjellige russiske lover som er relevante for deres rettigheter. I denne oppgaven er det spesielt tre føderale lover som er i fokus og dette er de kanskje viktigste lovene for urfolkene innen den russiske føderale lovgivningen i dag. Den første er *Lov om garantier for rettighetene til de fåtallige urfolkene innen den russiske føderasjonen*. De to andre lovene er knyttet til organisering av landområder for urfolk. Disse er *Lov om generelle prinsipper for organisering av obstsjinaer for de fåtallige folkene i nord, Sibir og øst* og *Lov om territorier for tradisjonell naturbruk*. Disse tre lovene ble vedtatt løpet av en kort periode. Dette viser en fremtredende tendens i utviklingen av den postsovjetiske føderale policyen om urfolk ved at det i perioder, slik som rundt årtusenskiftet, var det relativt høy aktivitet på det legislative området, mens det i lengre perioder har vært liten fremgang.

⁶⁶ Lov om garantier, 20. juli 2000, art 1.

⁶⁷ Sirina (2009), 188.

⁶⁸ Grl. art. 69

3.1.3 Kort om statusen for menneskerettigheter generelt i Russland

Menneskerettigheter generelt i Russland har i de senere årene vært under et betydelig press og dette har også preget urfolkenes situasjon. Vedtagelsen av *Lov om utenlandske agenter* (2012) har for eksempel gjort det vanskeligere for utenlandske NGOer å operere i Russland. Loven går ut på at alle ikke-statlige organisasjoner som mottar midler fra utlandet skal registreres som en «*organisasjon som utøver funksjoner for fremmed makt*» dersom de driver en eller annen form for politisk aktivitet. Dette påvirker blant annet organisasjoner som arbeider med sivile og politiske rettigheter, sosiale og økonomiske rettigheter, miljøvern og diskriminering. Bare et år etter loven ble innført var allerede over 10 NGOer stilt for russisk rett og 37 hadde fått advarsler om at de ville bli ansett som kriminelle dersom de fortsatte å få utenlandsk støtte uten å registrere seg som utenlandske agenter.⁶⁹ Denne økte kriminaliseringen av organisasjoner som får utenlandsk støtte har også preget urfolkenes situasjon. Den største urfolksorganisasjonen i Russland er RAIPON som fungerer som en paraplyorganisasjon for de nordlige urfolkene. RAIPON har gjentatte ganger klaget over situasjonen i landet og organisasjonen ble på et punkt i 2012 beordret stengt av myndighetene fordi de angivelig ikke fulgte russisk lovgivning.⁷⁰ Et annet eksempel på urfolkenes pressede situasjon i dag det har forekommet rapporter om at flere representanter for ulike urfolk i Russland ble hindret utreise for å dra til Verdenskonferansen for urfolk i 2014.⁷¹ Fremveksten av et mer autoritativt styresett har dessuten ført til at urfolkenes muligheter til å bli hørt i det offentlige rom og ytre sine meninger blir stadig mindre.⁷² Det russiske rettssystemet generelt har dessuten hatt problemer med oppslutning blant folket og tiltroen til rettssikkerheten er i mange tilfeller liten. I en undersøkelse foretatt i Russland i 2007 svarte 78% av respondentene at de ikke trodde at de ville finne rettferdighet i rettssystemet.⁷³ Kommentarer fra russiske dommere har tydet på at utstrakt korrupsjon er en grunn til denne mistilliten.⁷⁴

⁶⁹ amnesty.no (2013) «Kvelertak på russiske organisasjoner»,

⁷⁰ iwgia.org og barentsobserver.com

⁷¹ iwgia.org

⁷² Ibid s. 37.

⁷³ Terrill (2010), s.432.

⁷⁴ Ibid.

3.2 Utfordringer knyttet til den russiske lovgivningen på urfolksområdet.

3.2.1 Legaldefinisjonen av urfolk i Russland

I Russland er det rundt 200 ulike nasjonaliteter, hvorav 130 av disse kunne gjort krav på å være urfolk etter internasjonale standarder.⁷⁵ I Russland i dag er det likevel bare rundt 40 folkegrupper som er anerkjent som urfolk etter russisk lovgivning.

Art. 1 i den føderale rammeverksloven *lov om garantier*, fremsetter den russiske legislative definisjonen på urfolk:

Indigenous small-numbered peoples of the Russian Federation (hereafter small-numbered peoples) are peoples inhabiting the traditional settlement areas of their ancestors, having preserved their traditional way of life, subsistence [...], crafts [...], numbering within the Russian Federation less than 50,000 people and self-identifying as ethnic communities.⁷⁶

I den russiske lovgivningen er legaldefinisjonen av urfolk altså bestående av fire kumulative vilkår.⁷⁷ Det første vilkåret er at gruppen må være bosatt i et bestemt område. Dette området er sammensatt av nord-Russland, Sibir og de østligste delene av Russland. Innenfor dette området må gruppen være bosatt på de tradisjonelle territoriene til sine forfedre. Dette er i tråd med internasjonal praksis hvor det også normalt er et krav om at urfolkene må ha en tilknytning til de områdene de gjør krav på. Det har blitt rettet bekymring mot den russiske definisjonens ekskludering av enkelte folkegrupper med like utfordringer og med lik historisk bakgrunn fra å få samme rettigheter som de nordlige urfolkene. Dette har f.eks. rammet ulike folk i Sør-Ural, Sør-Sibir og Nord-Kaukasus.⁷⁸

Det neste kravet etter lovgivningen er at gruppen må leve på en tradisjonell måte⁷⁹. Dette kan være problematisk i forhold til standarden i internasjonal rett. Menneskerettighetskomitéen har for eksempel gjennom rettspraksis vist til at SP art. 27 også inkluderer rettigheten til å

⁷⁵ Donahue, (2008) s. 993.

⁷⁶ Lov om garantier, 2000, art. 1 (1). Sitert fra IWGIA (2014) s. 15.

⁷⁷ Ibid, art. 1, 1.ledd.

⁷⁸ EBRD, Indigenous Peoples - Guidance Notes, s. 5.

⁷⁹ Lov om garantier.

bedrive tradisjonelle aktiviteter på en moderne måte og at artikkelen også inkluderer beskyttelse av bruk av moderne teknologi ved tradisjonelle aktiviteter.⁸⁰ Når den russiske lovgivningen derimot har tradisjonell levemåte som et krav, kan dette motvirke urfolks muligheter til utvikling og vil potensielt kunne være en faktor som både opprettholder og viderefører sosial ulikhet. Ved å ikke inkludere muligheten for modernisering i sin definisjon vil legaldefinisjonen i praksis kunne fungere som et insentiv for urfolkene til å ikke videreutvikle sin kultur i frykt for å miste sine rettigheter fordi de ikke lever tradisjonelt nok. Tap av rettigheter på dette grunnlaget har til en viss grad vært et problem for kollektive *obstsjinaer*.⁸¹⁸² Likevel har det også blitt hevdet at bruken av ordet *tradisjonell* i denne russiske lovteksten ikke utelukker bruken av moderne hjelpemidler og at modernisering av urfolkens tradisjonelle aktiviteter har en lang tradisjon da det ble godt tatt imot i Sovjetunionen.⁸³ Dersom en slik tolkningen ligger til grunn, vil det ikke være noen særlig motstrid mellom dette kriteriet og de internasjonale standardene. Det har uansett vært en pågående debatt i Russland om hvorvidt urfolk som kombinerer tradisjonelle elementer med modernisering skal kunne ha status som urfolk.⁸⁴ For å kunne være i tråd med den internasjonale standarden vil det være avgjørende at begrepet *tradisjonell* også inkluderer retten til å ta i bruk moderne midler.⁸⁵ Det har blitt rettet bekymring mot Russlands inkludering av det tradisjonelle momentet i legaldefinisjonen. Det faktum at enkelte urfolksområder har mistet sine rettigheter på grunn av at bruken ikke var tradisjonell nok, tyder på at kravet om tradisjonell livsstil tolkes noe snevrere i Russland.

Den russiske legaldefinisjonens tredje krav er av en kvantitativ art, og innebærer at en gruppe som skal bli ansett som urfolk ikke kan overgå 50 000 individer. Fra politisk hold er det hevdet at tallet bare er provisorisk og at det ikke har noen form for alvorlige politiske implikasjoner.⁸⁶ Historisk sett har både Det russiske imperiet og Sovjetunionen konstruert etniske kategorier for statlige og administrative formål, uten hensyn til gruppenes egenoppfattede identiteter. Fra gammelt av ble urfolkene i nord betegnet som *små nasjonaliteter*. I utgangspunktet var ikke betegnelsen *små* noe som viste til et bestemt antall, det var i stedet brukt i betydning-

⁸⁰ Mahuika et al. v. New Zealand, pkt. 9.4.

⁸¹ IWGIA – RAIPON rapport (2014), s.

⁸² Mer om dette på s. 39.

⁸³ Osherenko, (2001), s. 714.

⁸⁴ Blakkisrud og Øverland, (2005), s. 174.

⁸⁵ Mahuika et al. v. New Zealand, avsn. 9.4.

⁸⁶ Donahue, s. 994.

en bakvendte og geografisk spredte, med en underliggende implikasjon om at de trengte beskyttelse.⁸⁷ I Sovjetunionen ble denne tradisjonen videreført og de tallmessig større urfolkene ble ansett for å ha så stor grad av selvbevissthet at de ville klare å holde på sin egen kultur og ikke ville assimilere seg totalt i resten av den russiske befolkningen. De mindre folkegruppene ble derimot ansett for å ha mindre bevissthet rundt egen kultur. Dette førte til at gruppens størrelse ble brukt som en avgjørende indikator for hvorvidt gruppen skulle betegnes som «utviklet» eller utryddingstruet. Det har altså vært generelt negative konnotasjoner knyttet til begrepet *småhet*. Etter hvert ble den kvalitative oppfattelsen av *småhet* som en form for bakvendthet, omgjort til et rent kvantitativt kriterium i den russiske lovgivningen.

Den russiske lovgivningen operer med en offisiell liste over hvilke folkegrupper som regnes som *fåtallige urfolk* og denne består av over 40 navngitte grupper.⁸⁸ Sovjetunionen hadde en lignende liste, men denne bestod kun av 26. Etter Sovjetunionens fall søkte en rekke urfolk om status som urfolk og fra 1993 – 2000 ble denne listen nesten fordoblet. Det kan tyde på de russiske myndighetene i større grad er villig til å anerkjenne ulike urfolksgrupper. Det er fortsatt mange grupper som ønsker å få anerkjent sin status som urfolk. Det finnes også enkelte folkegrupper som ønsker å bli anerkjent som urfolk, men de ønsker ikke å være inkludert i de *fåtallige* («små») urfolkene. Et eksempel er komiene som er titulærbefolkningen i delstaten Komi.⁸⁹

Den russiske legaldefinisjonen av urfolk karakteriseres av å ha sterke elementer av positivisme, særlig med sitt kvantitative kriterium, enn det som er normalen i internasjonal rett i dag⁹⁰, selv om den også inneholder et krav om selvidentifisering. Det positive med en slik type definisjon er at det klargjør helt tydelig hvilke folkegrupper som har rettigheter etter loven. I Russlands tilfelle er også disse gruppene som faller inn under kategorien *fåtallige urfolk* opplistet i en offisiell liste. Problemet med en slik tydelig adskilt definisjon oppstår når folkegrupper som oppfyller enkelte av de kumulative vilkårene ikke oppfyller alle og dermed blir stående utenfor det spesielle urfolksvernet som lovgivningen gir. I Russland er det folkegrupper som for eksempel komiene som ønsker å bli ansett som urfolk, men blir nektet dette fordi

⁸⁷ Ibid., 995.

⁸⁸ Vedtak, den russiske føderasjonen 24 mars 2000, <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon047.html>

⁸⁹ Donahue, 1003.

⁹⁰ Se f.o.m. s.6.

de overstiger den tallmessige grensen. Russland har selv forsvart sin legaldefinisjon med påstanden om at hvis tallkriteriet forsvinner vil så godt som alle minoriteter i Russland ønske å bli definert som urfolk. Selv om det har blitt hevdet at tallkriteriet er tilfeldig, så får det likevel nokså store konsekvenser for urfolks rettigheter da denne definisjonen bestemmer hvilke folkegrupper har krav på rettigheter etter flere av de føderale og regionale lovene.

3.3 Russiske urfolk og rettigheter til landområder

3.3.1 Landrettigheter og føderale utfordringer

Grunnlovens art. 72 lister opp hvilke områdene som er «*joint jurisdiction*» mellom de føderale og de regionale myndighetene. Dette inkluderer blant annet landrettigheter, bevaring av historiske områder, mineralressurser, vann og andre naturressurser.⁹¹ Dette er alle juridiske fagområder som påvirker urfolks situasjon.

Grunnlovens art. 76 gir videre de ulike delstatene rett til å vedta egne lover⁹² De ulike russiske delstatene har altså en viss mulighet til å vedta sine egne lover og bestemmelser. Dersom det er motstrid mellom lover på regionalt og føderalt nivå, gir grunnlovens art. 76 en forrang til den regionale loven under visse omstendigheter:

In case of a contradiction between a federal law and a normative act of a subject of the Russian Federation adopted according to the fourth part of this Article, the normative legal act of the subject of the Russian Federation shall be applied.⁹³

For de russiske urfolkene har dette ført til at de i noen tilfeller faller mellom to stoler ved at den regionale lovgivningen ikke er samstemt med den føderale og det er i mange tilfeller ikke helt avklart hvilken myndighet som skal regulere urfolksspørsmål. De ulike delstatene velger til en viss grad selv hva de skal prioritere å ha fokus på, med unntak av enkelte obligatoriske

⁹¹ Den russiske føderasjonens grunnlov, art. 72. Litra b, c og e.

⁹² Den russiske føderasjonens grunnlov, art. 76, pkt. 4

⁹³ Den russiske føderasjonens grunnlov, art. 76, pkt. 6

juridiske og administrative områder. Det har blitt hevdet at temaer knyttet til nasjonalitets-spørsmål er mer eller valgfritt i denne sammenhengen.⁹⁴

Mange deler av den russiske administrative systemet har dessuten vært preget av en generell mangel på kunnskap om urfolks rettigheter etter både internasjonal og russisk intern rett. Det har blant annet vært et problem at offentlige tjenestemenn ikke blir gjort tilstrekkelig kjent med lovverket om urfolk.⁹⁵ Dette kan være en av grunnene til at det har forekommet motstrid mellom den regionale og føderale lovgivningen på områder.

Mangelen på kunnskap preger ikke bare de lokale myndighetene og administrasjonen, men også mange av urfolkene selv. Mange av de russiske urfolkene bor i sparsomt befolkede og svært rurale områder. En del urfolk holder f.eks. til i områder uten veiforbindelser og er avhengige av helikopter o.l. for å kunne komme seg til mer sentrale knutepunkter. Disse geografiske forholdende vanskeliggjør mulighetene for å spre informasjon om rettigheter på en effektiv måte. Likevel har det de senere årene vært en oppblomstring av informasjonssentre for urfolk i de ulike regionene.⁹⁶ Denne utviklingen gir urfolk en økt mulighet til å kunne svare på politiske utfordringer i sitt nærområde, samtidig som det er lettere å videreformidle generell informasjon om urfolkenes rettigheter.

Russlands føderale inndeling kan gi inntrykk av det kan foreligger en betydelig form for autonomi hos de ulike delstatene. Enkelte av de russiske delstatene bærer navnet til nasjonale minoriteter slik som delstaten Komi og Nenets Autonome Okrug (NAO). De ulike delstatenes muligheter for selvbestemmelse er likevel i dag mer preget av de føderale enhetens økonomiske situasjon og ikke nødvendigvis av hvorvidt regionen har betegnelse som republikk eller *okrug*.⁹⁷⁹⁸ Et eksempel på dette er *Nenets-Jamal Autonome Okrug* som har en betydelig grad av selvstyre selv om de «bare» er en okrug. Denne føderale enheten er rik på olje og gass og har derfor hatt betydelig forhandlingsgrunn i møte med de sentrale myndighetene.⁹⁹ Det kan

⁹⁴ Prina (2012), s.80

⁹⁵ Tomaselli og Koch (2014), s. 16.

⁹⁶ IWGIA Briefing Note, Indigenous Peoples in the Russian Federation 2012, s. 3.

⁹⁷ Okrug er en føderal enhet som normalt er betraktelig mindre enn en republikk.

⁹⁸ Donahue, s. 999

⁹⁹ Donahue, s.999

også være verdt å nevne at urfolk aldri er titulærbefolkningen i republikker, kun i de mindre føderale enhetene slik som okrugner. Dette får til dels konsekvenser for deres muligheter til selvbestemmelse da republikkene er organisert mer likt småstater, bl.a. med en egen symbolsk hovedstad.

3.3.2 Obstsjina-områder

Det finnes i hovedsak to ulike kategorier av landområder etter lovgivningen som kan gi urfolk en form for rettigheter over områder i Russland. Disse to områdetypene er regulert av hver sin lov og gir urfolkene en del rettigheter dersom et slikt område blir opprettet.

Den første måten er ved opprettelsen av en *obstsjina*. En *obstsjina* er et form for klansamfunn som er opprettet frivillig av en gruppe individer eller familier som ønsker å bedrive tradisjonelle aktiviteter på et område. Opprettelsen av obstsjinaer er regulert av en føderal lov.¹⁰⁰ Artikkel 1 (3) i denne loven definer obstsjinaer slik:

Forms of self-organization of persons belonging to numerically small peoples and joined by blood-clan (family, clan) and (or) territorial-neighbor indications, created for the goals of defense of their age-old surroundings, and the maintenance and development of traditional ways of life, economy, trades and culture.¹⁰¹

Disse områdene er ofte relativt små arealmessig. Selv om loven gjelder for urfolk og det i utgangspunktet bare er disse som har mulighet til å opprette en obstsjina, gir art. 8 også andre folk tilgang til å være medlem dersom generalforsamlingen i obstsjinaen tillater det.¹⁰² Kravet er likevel at også disse personene har en tradisjonell livstil i likhet med urfolket.

Obstsjinaene er ment til å ha en rekke funksjoner. De skal for eksempel ivareta enkelte funksjoner knyttet til selv-administrering, gi muligheter for deltagelse i beslutningsprosesser og innen kultur- og utdanningsfeltet. Dessuten skal obstsjinaene fungere som et økonomisk kol-

¹⁰⁰ Lov om generelle prinsipper for organisering av obstsjinaer for de fåtallige folkene i nord, Sibir og øst, 2000.

¹⁰¹ Oversatt av Gail Fondahl, sitert fra Osherenko, 2001 s. 719.

¹⁰² Lov om ... obstsjinaer, 2000, art. 8 (4).

lektiv hvor urfolkene kan drive med sine tradisjonelle økonomiske aktiviteter. Denne funksjonen er den viktigste for obstsjinaer i dag.¹⁰³

Opprettelsen av en obstsjina innebærer ikke en overføring av landrettighetene til urfolkene, det er heller snakk om en tildeling av bruksrettigheter som skal gjelde for land, vann og fornybare ressurser knyttet til tradisjonell aktivitet. Dette inkluderer fiske, reinsdyrhold, innsamling av planter og vedhogst. Vedhoggingen kan bare være til eget bruk, mens de andre aktivitetene, slik som for eksempel fiske, skal også i utgangspunktet kunne foregå kommersielt.¹⁰⁴

Loven har et krav om tradisjonell aktivitet. Den fremsetter at formålet med området er «*the maintenance and development of traditional ways of life, economy, trades and culture*».¹⁰⁵ En slik formulering kan begrense obstsjinaenes muligheter for å drive økonomisk aktivitet på områdene. En obstsjina kan nemlig bli oppløst dersom den økonomiske aktiviteten som blir bedrevet ikke anses for å være tilstrekkelig tradisjonell. Urfolks økonomiske aktivitet på området betegnes dessuten som *non-profit*¹⁰⁶ og blir derfor i tillegg regulert av en annen føderal lov.¹⁰⁷ Denne ordningen kan potensielt begrense urfolks muligheter til økonomisk utvikling i obstsjinaen. Dette har blitt utnyttet av andre private selskaper dersom de har ansett kommersielt vellykkede obstsjinaer som konkurrenter.¹⁰⁸ Dette har blant annet vært særlig fremtredende innen fiskerinæringen. Det har flere tilfeller hvor obstsjinaer har blitt forsøkt presset ut av markedet av private selskaper som har hatt gode kontakter i den lokale administrasjonen.¹⁰⁹ De senere årene har det vært en generell statlig favorisering av private selskaper over obstsjinaers rettigheter.

Obstsjinaer har en lang tradisjon i russisk sammenheng og kan sammenlignes med en form for bygdesamfunn. Allerede før loven fra 2000 ble vedtatt, ble obstsjinaer opprettet med hjemmel

¹⁰³ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 19.

¹⁰⁴ Osherenko, s. 720.

¹⁰⁵ Lov om obstsjinaer, art.1 (3)

¹⁰⁶ Ibid, art. 5.

¹⁰⁷ Lov om Non-Profit organisasjoner.

¹⁰⁸ IWGIA - RAIPON rapport 2014.

¹⁰⁹ Ibid, 19.

i et dekret fra 1990.¹¹⁰ Et alvorlig brudd på dekretet som kom i forkant av loven var i elven Ponoï på Kolahalvøya i Nordvest-Russland. I 1998 ble flere urfolk (bl.a. samer og komier) nektet å fortsette med å fiske i Ponoïelven. Fiskerettighetene i elven ble leid ut til sportsfiskere uten at urfolkene i området ble konsultert. Urfolkene fikk ikke lengre lov til å fiske på en 80km lang strekning av elven og med hjemmel i regionale lover måtte urfolkene selv betale for lisenser for å kunne fange et begrenset antall fisk utenfor dette området.¹¹¹ Det ble etter hvert utbetalt en form for kompensasjon for tapet av rettigheter fra den lokale *sovkhozen*.¹¹²

Et nyere eksempel som viser at urfolks territorielle rettigheter ved opprettelse av obstsjinaer ikke nødvendigvis står sterkere nå er flere føderale lovendringer i 2008 som påvirket urfolkernes fiskerettigheter. På Kamtsjatkahalvøya la den lokale administrasjonen ut fiskerilisenser på anbud. Det var 350 ulike obstsjinaer som bydde, men det var bare totalt 18 stykker som fikk budene godkjent.¹¹³ Privatiseringen av fiskelisenser fikk altså svært negative konsekvenser for urfolkene på Kamtsjatka ettersom det overveldende flertallet mistet sine fiskerettigheter til ulike kommersielle selskaper. Dette vanskeliggjør ikke bare urfolkernes muligheter til å kunne drive med tradisjonell fiske, men det faktum at mange av urfolkene er avhengig av inntektene fra salget av fisk gjør dette særlig alvorlig ettersom de blir fratatt sitt levebrød. Disse endringene i den regionale administrasjonen førte til at nesten alle obstsjinaene på Kamtsjatka mistet muligheten til å drive med tradisjonell fiske.

Russland har dessuten gjentatte ganger blitt kritisert å ikke ivareta rettigheten til urfolk som er avhengig av å fiske for å få tilgang på mat. Myndighetenes praksis på området har i enkelte tilfeller tilsynelatende ført til at urfolk har blitt underernært på grunn av mangel på tilstrekkelig tilgang til mat.¹¹⁴ Når myndighetenes administrative praksis på området kan få så store følger, er det viktig at de russiske myndighetene følger opp sine plikter etter de internasjonale konvensjonene. Her er f.eks ØSK¹¹⁵ relevant ettersom den fremsetter staters plikt til å sikre tilgang på mat. I flere områder har urfolk opplevd å få tildelt fiskelisenser har disse ikke vært

¹¹⁰ Osherenko, s. 720.

¹¹¹ Ibid., 727.

¹¹² *Sovkhoz* er en statlig form for kollektiv gårdsdrift.

¹¹³ Parallel Information IWGIA RAIPON Report, 2011, 19.

¹¹⁴ CESCR report Russian Federation, 1997, pkt. D.14.

¹¹⁵ ØSK, art.11.

tilstrekkelige for å kunne sikre egen mattilførsel. Dessuten har flere urfolk opplevd å bli tildelt lisenser for områder langt fra landsbyene sine fordi kommersielle selskaper har fått fiskerettigheter der. Det har også forekommet en rekke klager på at prosessen med å få rettigheter til fiske- og jaktområder er preget av unødvendig byråkratisering og krav til dokumentering.¹¹⁶

Regulering av økonomisk aktivitet er som regel opp til staten, men hvis aktiviteten er en del av kulturen til en folkegruppe, kan beskyttelsen av denne aktiviteten falle inn under SP art. 27.¹¹⁷ Slik det fremkommer av enkelte av lokale myndighetenes praksis angående fiskerettigheter er det usikkert om urfolkenes rettigheter etter flere internasjonale bestemmelser blir ivaretatt, f.eks. etter SP og ØSK¹¹⁸

I 2013 ble det foreslått obstsjinaer ikke lenger skulle få rettigheter til fiske og jakt og rettigheter knyttet til salg av tradisjonelle varer ble også foreslått innskrenket.¹¹⁹ Myndighetene gir altså uttrykk for at urfolkenes rett til fiske og jakt bare burde dekke eget bruk. Fra myndighetenes side ble det påstått at obstsjinaer har misbrukt sine rettigheter og at de har blitt opprettet av folk som ikke er urfolk for rent kommersielle interesser.¹²⁰

Opprettelsen av en obstsjina var i utgangspunktet et skritt mot å sikre urfolkenes rettigheter til å bruke landområder. Disse rettighetene har tydelig vært under hardt press de senere årene slik eksemplene med fiskerettigheter viser. Systemet og lovgivningen som regulerer obstsjinaene gir urfolkene en del rettigheter, men disse har øyensynlig et relativt svakt vern, ettersom det gjentatte ganger har forekommet brudd på disse.

3.3.3 TTNU-områder

Den andre måten å bevare områder for urfolks tradisjonelle bruk er ved opprettelsen av såkalte TTNUer (*Territories for Traditional Nature Use*). Disse områdene er som regel større enn obstsjinaene. Begrepet TTNU ble først tatt i bruk i et dekret utformet av president Jeltsin i

¹¹⁶ UN report Russian Federation (2010), s.10

¹¹⁷ Kitok v. Sweden (1998), avs.9.2

¹¹⁸ ØSK art 11, SP art. 27

¹¹⁹ IWGIA – Indigenous World (2014), s. 31.

¹²⁰ IWGIA – Indigenous World (2014), s. 31.

1992 og ble videreført med en egen føderal lov i 2001.¹²¹ Denne loven definerer et TTNU-område slik:

Territories of Traditional Nature Use of Indigenous Small-Numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation [...] are specially protected environmental territories established for the pursuance of traditional nature use and traditional ways of life of indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation.¹²²

Dersom et område får betegnelse som TTNU får urfolksamfunnet jorden gratis i en forlengbar tidsperiode. Ordningen sikrer også deres muligheter til delta i beslutningsprosesser angående industriell virksomhet på området og gir også urfolkene rett til kompensasjon.¹²³ Loven er ment til å fungere som et rammeverk og den mangler derfor detaljreguleringer om hvordan disse områdene skal opprettes og hvordan de skal administreres og styres. Loven åpner for at opprettelsen av TTNU-områder kan skje enten på et føderalt, regionalt eller lokalt nivå.¹²⁴ Urfolkene får ikke full kontroll over området, men de deltar i å beskytte territoriet sammen med myndighetene.¹²⁵

Opprettelsen av et slikt TTNU-område fungerer ofte som et vern mot industrielle aktiviteter på området, selv om det ikke umuliggjør det. Ved opprettelsen av et TTNU vil det kunne opprettes restriksjoner både på ressursutvinning og andre aktiviteter på landområdet. I 2013 ble det gjort en endring i loven. Tidligere inkluderte lovens definisjon på TTNU også et miljømessig aspekt, men dette ble fjernet i 2013.¹²⁶¹²⁷ Det har blitt uttrykt bekymring for at når beskyttelsen av miljøet i disse områdene ikke lenger inngår i loven, vil det bli fritt frem for bedrifter å likevel drive med industri på disse områdene. En slik utvikling ville i så fall gjøre loven mindre egnet som instrument for å beskytte urfolkenes interesser. Fra offisielt hold har

¹²¹ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 17.

¹²² Lov om territorier for tradisjonell naturbruk, 2001, art. 1, 1. ledd. Oversettelse fra IWGIA-RAIPON rapport 2014, s.18. Oversettelsen i forkant av utelatelsen av begrepet «environmental» i 2013.

¹²³ FN rapport, s. 8

¹²⁴ Lov om territorier for tradisjonell naturbruk, 2001, art. 11.

¹²⁵ Lov om territorier for tradisjonell naturbruk, 2001, art. 15.

¹²⁶ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 19.

¹²⁷ IWGIA – Indigenous World (2014), s. 32.

det likevel blitt hevdet at denne endringen var nødvendig for å ikke begrense urfolkens bruksmuligheter på området.¹²⁸ I 2014 ble det vedtatt et tillegg til lovgivningen som fjernet TTNUer fra listen over spesielt beskyttede områder. Dette fører til at det er lettere for kommersielle selskaper å bedrive økonomisk aktivitet på disse områdene.¹²⁹ Det vil nå bl.a. være lettere å bygge veier, legge rørledninger, høyspentledninger, bygge fabrikker og utvikle industri på disse områdene. Konsekvensene av disse lovendringene for urfolkene antas å merkes i nær fremtid.

I følge en rapport fra mars 2015 er det fortsatt ingen TTNUer som er opprettet på føderalt nivå.¹³⁰ Likevel er det opprettet rundt 600 TTNUer på regionalt og lokalt nivå i områder hvor urfolk holder til. Flesteparten av disse TTNUene er opprettet i delstaten Khanty-Mansia. I NAO var 8 av 22 urfolkkooperativer på områder som er designert som TTNU i 2008.¹³¹ Rettighetene som foreligger etter TTNU-loven blir derfor på enkelte områder implementert på et regionalt nivå. De regionalt opprettede TTNU-områdene er likevel ikke fullt ut anerkjent av de føderale myndighetene, ettersom områdenes grenser og areal skal godkjennes på et føderalt nivå etter lovgivningen.¹³² En slik godkjennelse har ikke funnet sted. Disse rettighetene har derfor svakt rettsvern, ettersom de føderale myndighetene når som helst kan omgjøre opprettelsen av områdene.

Under UPR 2013 ble Russland anbefalt av Mexico til å harmonisere eksisterende lovverk, særlig lovverk som berørte urfolks rett til landområder og naturressurser. Russland aksepterte dette, men understreket at dette allerede var implementert med henvisning til TTNU-loven:

Legislation already gives small indigenous peoples priority in the use of land and natural resources.

[TTNU-loven], the policy framework for the sustainable development of small indigenous peoples and a number of other laws and regulations have been adopted to protect those peoples' ancestral habitat and traditional ways

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ http://www.iwgia.org/news/search-news?news_id=957 og IWGIA – Indigenous World (2014), s. 32.

¹³⁰ IWGIA – INFOE rapport (2015), pkt. 10

¹³¹ Dallmann et al. s.8.

¹³² IWGIA – INFOE rapport (2015), pkt. 10

of life and to preserve biological diversity in territories of traditional resource use.¹³³

Urfolkene i Russland anser en fullstendig implementeringen av TTNU-loven som det viktigste steget for å kunne gi dem en form for kontroll over utviklingen på egne områder og som et ledd i å fullbyrde deres rettigheter etter internasjonal lovgivning.¹³⁴ Dersom de russiske myndighetene fastslår mekanismer for effektiv implementering av TTNU-loven ville det kunne være mulig å ta i bruk loven i sin helhet, inkludert muligheten til å opprette slike områder med føderal godkjenning. En måte å oppnå dette på ville være å vedta tilleggsslover for å gi den nødvendige detaljreguleringen. Tidligere har flere slike lovforslag blitt fremmet. Det har vært lovforslag med svært ulike vinklinger, ettersom et forslag var støttet av urfolksorganisasjonen RAIPON og et annet av oljeindustrien. Disse lovforslagene ble fremmet uten å bli vedtatt¹³⁵ og urfolkenes muligheter til å opprette TTNUer forble uforandret.

Den kanskje utfordringen som er knyttet til TTNU-systemet i dag, er manglende implementeringen. Selv om lovverket knyttet TTNU fortsatt har en del mangler, ville implementeringen være en positiv utvikling for de russiske urfolkenes situasjon. En implementering av loven om TTNU ville føre til at urfolkenes rett til landområder klart blir forsterket, og forutsatt at urfolkene fikk økt selvbestemmelsesrett i disse områdene vil det kunne være et betydelig fremsteg for å gi urfolkene de rettighetene de har krav på.

Det finnes en rekke likelydende utfordringer knyttet til både loven om obstsjinaer og loven om TTNUer. Begge disse føderale lovene er relativt små i omfang og begge tar sikte på å være rammeverkslover. Det betyr at de åpner opp for at myndighetene selv skal bestemme hvordan detaljene rundt opprettelsen og administreringen av disse områdene skal skje. Lovene gjør urfolkene avhengige av at det blir vedtatt tilleggsslover, enten på nasjonalt eller regionalt nivå. Mange av de stedene i Russland hvor det har blitt opprettet naturområder har vært preget av et mål om størst mulig konservering av området. I noen områder har dette vært positivt for urfolkene, slik som i Belojariskij i Khanty Mansia hvor det har fungert som en beskyttelse mot

¹³³ UPR rapport, Russian Federation, Addendum (2013), pkt. 140.219

¹³⁴ Parallel Information IWGIA RAIPON Report, 2011, 13.

¹³⁵ Osherenko, s. 720.

industrialisering og ressursutvinning.¹³⁶ I andre områder har konserveringen fått negative konsekvenser for urfolkenes bruksrett, slik som i landsbyen Sinda i Khabarovskij Kraj.

3.4 Russiske urfolks muligheter til deltagelse i beslutningsprosesser

3.4.1 Internasjonale forpliktelser

Russland har som nevnt ikke støttet UNDRIP og de har heller ikke ratifisert C169, som begge understreker urfolks rettigheter til konsultasjon og deltagelse i beslutningsprosesser. Likevel har Russland bl.a. ratifisert Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*, FCNM). Denne konvensjonen gir minoriteter, inkludert urfolk, uttrykkelig rett til å delta i beslutningsprosesser:

The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.¹³⁷

I en kommentar fra komiteen for FCNM har det blitt uttalt om fortolkningen av denne artikkelen at:

The right to effective participation, as enshrined in Article 15, makes it possible that the concerns of persons belonging to minorities regarding full and effective equality, and regarding their right to preservation and development of their specific identity, are heard and effectively taken into account.¹³⁸

Russland er altså som deltagerstat til FCNM pliktig til ta urfolkenes meninger i vurdering og ivareta deres rettigheter til å delta i beslutningsprosesser. Det kan være interessant å merke seg at det de senere årene vært en økning i direkte anvendelse av EMK i de russiske domstolene.¹³⁹

¹³⁶ FN rapport (2010), pkt. 38.

¹³⁷ FCNM, art. 15

¹³⁸ FCNM kommentar, 2008, pkt. 15.

¹³⁹ Prina (2012), s.67

CERD-komiteen har tidligere anbefalt Russland å innhente *free informed consent* fra urfolkssamfunnene og prioritere deres behov ved lisensutdeling til kommersielle selskap for økonomiske aktiviteter på urfolkenes områder.¹⁴⁰

3.4.2 Om urfolks deltagelse i beslutningsprosesser og bruken av konsultasjon i Russland

Urfolks rett til deltagelse i beslutningsprosesser og bruken av konsultasjon er til en viss grad på dagsordenen også i dagens Russland. President Putin har selv understreket at urfolks interesser burde bli ivaretatt ved inngrep på deres tradisjonelle landområder:

I emphasize that the implementation of large-scale territorial development programs in Russia should be carried out in continuous dialogue with representatives of national communities and other public organizations, consideration of their position, opinions and interests.¹⁴¹

Det er mange urfolkgrupperinger i dagens Russland som har direkte kontakt med selskaper som opererer på deres områder og som får mye ut av samarbeidet med dem. I mange tilfeller inngår urfolkene avtaler med selskapene. Urfolkene kan bli tilgang til goder som helikoptertransport, veibygging og generell utvikling av lokal infrastruktur av selskapene. Dette har blant annet skjedd ved oljeutvinning på Sakhalin i Stillehavet. Etter flere år med stor uenighet med urfolket inngikk selskapet *Sakhalin Energy* en formell avtale med urfolkene i området, hvor også de regionale myndighetene var en part. Fra 2005 til 2010 hadde selskapet investert over 300 000 amerikanske dollar i prosjekter som urfolkene selv hadde valgt. Det ble blant annet investert i helseforetak, utdannelse, forskning og kultur. Dette var en positiv utvikling, selv om det også i senere tid har blitt rapportert om uenigheter i området.¹⁴²

I delstaten Jamal-Nenets Autonome Okrug (JaNAO) har enkelte selskaper påtatt seg et *corporate social responsibility* (CSR). Denne delstaten er tilholdssted for den største andelen av den

¹⁴⁰ CERD rapport (2008), pkt. 24.

¹⁴¹ valdaiclub.com

¹⁴² UN report Russia (2010), pkt. 45

nenetsiske urbefolkningen og oljeselskapet Gazprom har et stort oljeutvinningsprosjekt kalt *Jamal LNG* på området. I arbeidet med dette prosjektet har Gazprom påtatt seg et sosialt ansvar for nærmiljøet og fremsetter blant annet de følgende punktene som målsettinger for sitt arbeid på de nenetsiske områdene:

- protection of traditional areas of business activities, archaeological and cultural sites of the indigenous population;
- utilization of advanced pre-development and operation technologies for oil and gas fields allowing to minimize environmental risks and damage to the business activities of tundra population leading a roving life;
- reclamation of lands disturbed during oil and gas exploration in the 1980s so as to increase forage acreage for reindeer herding;
- construction of venison and fish processing complexes to supply shift personnel with high quality products and employment of the native population at such complexes;
- ensuring efficient interaction of subsurface users performing their business activities in YaNAO and reindeer herders of the Yamal Peninsula.¹⁴³

Gazprom har også lovet å ansette individer med urfolkbakgrunn fra JaNAO, som er spesialisert innen visse fagfelt.¹⁴⁴ Urfolkene i JaNAO har altså fått til relativt gode avtaler med selskaper. Denne delstaten har likevel relativt stor innflytelse ved forhandlinger, både med selskaper og føderale myndigheter, ettersom de har solide oljeinntekter og er derfor ikke nødvendigvis representativ for utviklingen i andre delstater.

I enkelte områder har urfolkenes organisasjoner kanaler for direkte samarbeid med de regionale myndighetene. Urfolket i *Nenets Autonome Okrug* (NAO) har for eksempel mulighet til å fremme lovforslag gjennom den lokale urfolksorganisasjonen, *Association of Nenets People Yasavey* (Jasavej). I NAO er denne retten beskyttet i delstatens egen lovgivning. Vladislav

¹⁴³ Gazprom.com

¹⁴⁴ Lngworldnews.com

Peskov, president i Jasavej uttalte seg slik om nenetsernes muligheter til å påvirke lovgivningen i 2004:

Of all the regional organizations in Russia, engaged in indigenous peoples' matters, we are the only one with the right to propose legislative initiatives. This right is officially laid down in the legislative Charter of the Nenets Okrug. Now, for the first time, we are taking advantage of this. Two draft laws on the relationship between indigenous peoples and the oil-producing companies have now been prepared by our experts. This is one of the priorities of the association as it allows us to set the «rules of game».¹⁴⁵

Selv om denne retten er viktig for urfolkenes situasjon i NAO, er det mye som tyder på at det likevel ikke har fungert som en garanti for at urfolkenes rettigheter blir etterfulgt. En undersøkelse av lisensavtaler for oljeutvinning i NAO i 2009 viste at bare 11 av 38 slike avtaler inneholdt krav om at det må inngås forlik med urfolk.¹⁴⁶ Av disse 11 avtalene var det bare 4 som spesifiserte at disse avtalene måtte inngås med Jasavej. I de andre avtalene var urfolksinteressene bare en del av de generelle sosiale og økonomiske tiltakene som skulle iverksettes av selskapene. Det var ingen av de undersøkte lisensene for utvinning som inneholdt spesifikke krav om at avtale skulle skje direkte med de berørte urfolkene. Dette betyr at det i praksis er opp til lisensholderne selv om de ønsker å inngå avtaler eller kontrakter med nenetserne i området. Konklusjonene i undersøkelsen av disse avtalene var at de i liten grad var i overensstemmelse med de rettighetene som urfolkene i NAO har etter russisk lov til å kunne fortsette sin tradisjonelle levemåte.¹⁴⁷

Det er ikke bare i NAO hvor urfolkene har fått legislativ innflytelse. I delstatene Evenk Autonome Okrug, Korjak Autonome Okrug og i distriktene Sakhalin og Kemerovo er det også fastsatt i den regionale lovgivningen at urfolkorganisasjoner som er registrert etter gjeldende lovgivning har muligheten til å fremme lovforslag.¹⁴⁸ Dette er definitivt en mulig måte å forbedre implementeringen av urfolks rettigheter til å delta i beslutningsprosesser på. Likevel vil

¹⁴⁵ barentsinfo.org, «Reindeer and Nenets»

¹⁴⁶ Dallmann et al. (2010), s.46.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Wessendorf, An Indigenous Parliament?, 62.

denne ordningen være avhengig av at parlamentsmedlemmene støtter de lovforslagene som urfolkene eventuelt fremsetter. Resultatet av dette vil ofte være betinget av et godt samarbeid mellom urfolksorganisasjonene, urfolkene og de regionale myndighetene. Slik som eksemplet med lisensavtaler fra NAO viste, er ikke urfolkenes muligheter til å påvirke lovgivningen på regionalt nivå nødvendigvis synonymt med at deres interesser blir ivaretatt i andre sammenhenger. Nenetserne i NAO har likevel uttrykt at de selv føler at de er inkludert i beslutningsprosesser knyttet til oljeutvinning.¹⁴⁹

Enkelte områder har opprettet regionale organer for å konsultere med representanter for urfolk. Dette har skjedd i Khabarovsk. Likevel har urfolkrepresentantene der forklart at de fortsatt savner en lignende struktur på føderalt nivå.¹⁵⁰ Representantene har videre gitt uttrykk for at et slik organ vil kunne sikre at deres interesser blir tatt i betraktning også på et føderalt nivå og motvirke at de føderale myndighetene nå ikke har noe krav om å konsultere med urfolkene før inngrep på deres områder. Dette tyder på at det ikke eksisterer adekvate strukturer for konsultasjon mellom de føderale myndighetene og representanter for urfolkene i dagens Russland. Mangelen på en adekvat slik føderal ordning gjør at det er vanskelig å få til en konsekvent og systematisk inkludering av urfolk i beslutningsprosesser. Forbedring eller opprettelsen av slike strukturer vil derfor være fundamentalt for å kunne sikre urfolkenes effektive deltagelse i beslutningsprosessene som påvirker dem.

Selv om det til en viss grad er vanlig at det forekommer en form for dialog mellom urfolk og selskaper eller regionale myndigheter i dagens Russland, blir det fortsatt gjort alvorlige inngrep på urfolks områder uten noen form for dialog. Et nylig eksempel på at staten ikke har konsultert urfolk er fra 2014. Da staten i juni annonserte at det skulle bygges en ny rørledning fra Irkutsk til Kina, med byggestart en måned senere, var det ingen indikasjoner på at dette hadde blitt gjennomført noen form for konsultasjon i forkant av dette.¹⁵¹ Et annet eksempel er fra desember 2014, da det ble det satt i gang med seismisk drilling ved landsbyen Krasnobor i republikken Komi, uten at urfolk ble konsultert.¹⁵² At så store inngrep skjer uten at urfolk blir

¹⁴⁹ Zakariassen (2014), s. 371.

¹⁵⁰ ACFC, 2011 pkt. 214.

¹⁵¹ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 38.

¹⁵² Iwgia.com

konsultert i forkant gir sterke indikasjoner på at urfolks rettigheter til deltagelse i beslutningsprosesser ikke er tilstrekkelig ivaretatt i dagens Russland.

3.4.3 Hvilke utfordringer preger retten til deltagelse i beslutningsprosesser?

Olje og gass er svært viktige for den russiske økonomien og oljeprisene etter 1999 har vært avgjørende for å avverge en nasjonal økonomisk krise.¹⁵³ Da Russland i 1998 var på randen av konkurs skyldes mye av den russiske økonomiens comeback nettopp at prisene på olje og gass steg betraktelig ved årtusenskiftet.¹⁵⁴ Enkelte NGOer har pekt på at nettopp den russiske statens avhengighet av oljeinntekter er en av grunnene til at urfolks rettigheter i Russland har minsket de senere årene.¹⁵⁵ Den russiske økonomien og enkelte delstater er i stor grad avhengig av inntektene som olje- og gassindustrien genererer.

Enkelte av de administrative områdene har forhandlet seg til å kunne beholde en betydelig del av skatteinntektene.¹⁵⁶ I NAO kommer for eksempel ca. 99% av inntektene fra olje- og gassindustrien.¹⁵⁷ NAO er riktignok et svært oljerikt område, men dette er viser hvor viktig inntektene fra industrien er for enkelte av delstatenes økonomi. Et slikt avhengighetsforhold av inntektene vil kunne være et insentiv for å ikke ta urfolkenes situasjon tilstrekkelig i betraktning. Mange i det russiske samfunnet anser utvinning av olje og gass som en viktig prioritet for landets økonomi og utvikling, mens mange fortsatt ser på urfolkene som et eksotisk innslag i det russiske samfunnet.¹⁵⁸

Urfolkene i Russland har dessuten lavere lese- og skriveferdigheter enn resten av befolkningen og utdanningsnivået er også generelt lavere enn gjennomsnittet.¹⁵⁹ Dette kan også påvirke muligheten til å kunne delta i beslutningsprosesser og gjør at staten er nødt til å ta disse forholdene i betraktning ved en eventuell konsultasjon. Selv om urfolkenes bevissthet over

¹⁵³ Ibid, 1.

¹⁵⁴ Elana Wilson Rowe, red., «Northern Offshore Oil and Gas Resources: Policy Challenges and Approaches.», i *Russia and the North* (University of Ottawa Press, 2009).

¹⁵⁵ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 36.

¹⁵⁶ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 36.

¹⁵⁷ Dallmann et al. (2010), s.5.

¹⁵⁸ Tomaselli og Koch, s.15.

¹⁵⁹ MRG rapport (2014), s.15

egne rettigheter og deres tilgang til juridisk informasjon øker, vil de likevel være i en utsatt situasjon ved forhandlinger med store selskaper.

De russiske urfolkene har selv et sterk ønske om å få i stand en fungerende lovgivning som sikrer bruken av konsultasjon ved inngrep på urfolks områder. Under *Den syvende kongressen for fåtallige urfolk i nord* i 2014 fremsatte de ulike urfolkrepresentantene en erklæring hvor et av hovedmålene deres var nettopp var å arbeide for lover som regulerer opprettelsen av gode implementeringsmekanismer:

Development and adoption of legislation mandating the implementation of ethnological impact studies prior to the approval of economic and other activities affecting the ancestral territories and traditional ways of life of indigenous peoples, including regulations for obtaining their FPIC¹⁶⁰

Det kanskje mest fremtredende utfordringen knyttet til bruken av konsultasjon i Russland i dag er nettopp mangelen på effektive mekanismer for å sikre at urfolkenes meninger blir tatt i betraktning. FCNM-komiteen har uttrykt bekymring denne for mangelen på mekanismer for å ivareta russiske urfolks rettigheter til konsultasjon:

The Advisory Committee finds it worrying that persons belonging to indigenous peoples have reportedly insufficient access to consultative mechanisms to ensure that their views are duly taken into account, although the current legislation provides for their consultation in decision-making processes on issues of concern to them, particularly regarding the use of natural resources.¹⁶¹

En måte å forbedre urfolkenes rett til konsultasjon og deltagelse i beslutningsprosesser ville vært ved opprettelsen av et selvstendig urfolksparlament i Russland. Dette ville ikke løse urfolkenes problemer øyeblikkelig, men en slik mekanisme ville kunne sikre urfolkenes rettigheter på lengre sikt dersom institusjonen fikk tilstrekkelig selvstyre og en sentral rolle i det

¹⁶⁰ IWGIA – The Indigenous World (2014), s.30

¹⁶¹ ACFC (2011), s.48

føderale systemet. Opprettelsen av et urfolksparlament i Russland vil likevel mest sannsynlig ikke la seg gjøre av økonomiske og konstitusjonelle grunner i den nærmeste fremtid.¹⁶²

Som et svar på den manglende implementeringen av mekanismer for konsultasjon og inkludering av urfolk i beslutningsprosesser har det vokst frem et annet, mer uformelt system for dialog mellom urfolkene og selskaper. Det inngås ofte avtaler og mer eller mindre uformelle ordninger mellom urfolk og ulike selskaper. Selv om slike metoder ofte får positive konsekvenser for urfolkene vil de ikke nødvendigvis få alle de rettighetene som de egentlig har krav på. Økt kommunikasjon mellom utvinningsselskaper og urfolk er definitivt en positiv utvikling, men når dette skjer uten tilstrekkelig lovverk vil resultatene av denne kommunikasjonen kunne bli tilfeldig og i tillegg undergraver det retten til likebehandling. Det er for eksempel ingen garanti for at urfolkene blir oppfattet som en likeverdig aktør i eventuelle forhandlinger med selskaper. Selskapene vil ofte tilby urfolkene goder som lokalsamfunnet har et stort behov for, noe kan gjøre det svært vanskelig for urfolkene å avslå. Selv om slike sosiale prosjekter kan bidra stort til urfolkenes utvikling, kan det også sette urfolkene i et ugunstig avhengighetsforhold til selskapene.

Når enkelte selskaper presenter sine prosjekter for urfolkene har de samtidig understreket at de ikke er pliktige til å ta urfolkenes innvendinger i betraktning og at de heller ikke er pliktige til å gi en eventuell kompensasjon. Denne typen uttalelser har blitt rapportert fra møter med blant annet Exxon Neftegaz Ltd vedrørende Sakhalin-prosjektet og hos Rosneft Far East med Chuchki-prosjektet.¹⁶³

Enkelte russiske urfolk har klaget på at dersom de først blir oppsøkt av selskaper så blir de gitt en ferdigskrevet og ufleksibel kontrakt hvor de opplever at det er svært liten mulighet til å kunne forhandle om kravene.¹⁶⁴ Urfolkenes reelle mulighet til å kunne forhandle om de kravene de blir fremstilt under forhandlinger oppleves altså i en del tilfeller som å ikke være tilstrekkelig. Som nevnt tidligere er vil ofte de lokale urfolksamfunnene være avhengige av inntekter eller avtaler om transport, forbedring av infrastruktur o.l. fra selskapene. Dette vanskeliggjør urfolkenes mulighet til å få gjennomført en virkelig fri konsultasjon i tråd med FPIC.

¹⁶² Wessendorf, *An Indigenous Parliament?*, 66.

¹⁶³ IWGIA – Indigenous World (2014), s. 32.

¹⁶⁴ UN report Russia (2010), s. 12

Dersom urfolkene derimot ikke var så avhengige av selskapene for å få disse godene ville deres forhandlingstygde muligens endres. Slik som den russiske økonomien har utviklet seg de senere årene, er det likevel lite sannsynlig at den russiske staten kan tilby urfolkene goder i samme skala som de private selskapene for å frigjøre dem fra denne avhengigheten.

Ved å gjøre urfolkene avhengige av selskapers godvilje til å imøtekomme de rettighetene som de allerede har krav på, fratar man urfolkene rettigheten til selvbestemmelse, som er en viktig komponent i de internasjonale urfolksinstrumentene. Det at urfolkene selv inngår avtaler med selskaper kan også ses på som en selvbestemmelse. Likevel ville nok deres muligheter til å delta i forhandlinger som en likeverdig part bare bli forsterket dersom ordningen ble mer regulert. Ordningen slik den er i dag vil på mange måter være en måte å gjøre det beste ut av en relativt dårlig situasjon for urfolkene. Den ordningen som har vokst frem i Russland i dag har ofte ført til at de selskapene som er med på å ivareta urfolkenes rettigheter fortsetter med dette, samtidig som de selskapene som ikke tar hensyn til urfolk fortsetter også i stor grad med dette, ettersom det er få sanksjoner for brudd.

Det er dessuten store regionale forskjeller på urfolkenes rettigheter. Mens enkelte delstater har en relativt progressiv tilnærming til urfolks rettigheter, har andre delstater valgt å nærmest overse urfolkenes rettigheter i sin regionale lovgivning.¹⁶⁵ Den generelle tendensen til sentralisering i Russland gjør dessuten at de rettighetene som urfolk har fått av regionale myndigheter kan komme en uviss fremtid i møte.

De russiske urfolkenes muligheter til konsultasjon er altså som regel avhengig av myndighetenes eller selskapenes samarbeidsvilje.¹⁶⁶ Selv om det blir gjennomført en form for konsultasjon vil det ikke nødvendigvis utgjøre noen forskjell for urfolkenes situasjon i praksis. Flere urfolk har klaget på at selv om de har blitt konsultert, så har uansett deres meninger ikke blitt tatt til etterretning av selskapene.¹⁶⁷ Dette er problemer som kan minskes ved å vedta samstemte lover som detaljregulerer hvordan implementering skal foregå og fastslår hvilke mekanismer som må i stand for å kunne gjennomføre en adekvat konsultasjon.

¹⁶⁵ Ibid, 10.

¹⁶⁶ ACFC (2011), s.48

¹⁶⁷ ACFC (2011), s. 48

Den russiske staten har gjort forsøk på å endre noen av de problemene hindrer implementering av urfolkenes rettigheter. I perioden 2008 -2010 ble det for eksempel blitt satt opp en 3-årig plan som skulle ta tak i en del problemer som preget urfolkenes situasjon. Blant annet skulle lovverket forbedres, urfolkenes kultur skulle bevares og videreutvikles, øke urfolkenes helsetilbud og levestandard generelt og i tillegg øke det internasjonale samarbeidet på området.¹⁶⁸ Det ble gitt pengestøtte på 80 millioner rubler årlig for å iverksette disse tiltakene. Russiske myndigheter har også uttalt å forbedre samarbeidet mellom de føderale myndighetene og urfolkorganisasjoner er en prioritet.¹⁶⁹

3.5 Russiske urfolks rett til selvbestemmelse

I UNDRIP¹⁷⁰ art.3 kommer det tydelig frem at urfolksgrupper skal anses som et folk og utfra dette har de rett til selvbestemmelse. UNDRIP har likevel bare status som en erklæring og er derfor i seg selv ikke bindende rett. Likevel fremsetter også SP og ØSK, art. 1 at alle folk har rett til selvbestemmelse og Russland har ratifisert begge konvensjonene. Menneskerettighetskomiteen behandler ikke klager som er et resultat av bare brudd på art.1, men har likevel sagt at art. 1 kan være relevant i fortolkningen av art. 27.¹⁷¹ Selvbestemmelse etter den internasjonale standarden i urfolkrett innebærer blant annet retten til å fritt disponere over egne territorier og ressurser.

De russiske urfolkorganisasjonene har sjeldent vært opptatt av konseptet *selvbestemmelse* i den offentlige diskursen. En av grunnene til dette kan være at nettopp diskursen om selvbestemmelse i Russland i dag er knyttet tett opp mot løsrivelse og separatisme. Frykten for dette er riktignok størst når det gjelder de sørlige republikkene, men konnotasjonene er likevel uheldige for alle folkegrupper i føderasjonen som ønsker økt selvbestemmelse. I et slikt politisk klima vil det være svært vanskelig å kunne heve sine rettigheter angående landrettigheter og selvbestemmelse.

¹⁶⁸ CERD rapport fra Den russiske føderasjonen (2012), pkt. 272

¹⁶⁹ FN rapport (2010), pkt. 54.

¹⁷⁰ UNDRIP.

¹⁷¹ Mahuika et al. v. New Zealand, avs.9.2

UNDRIP slås fast at selvbestemmelse ikke innebærer en rett til å bryte ut av statsdannelsen¹⁷² og at denne frykten således i stor grad er ubegrunnet på bakgrunn av urfolks rettigheter. Målet med urfolkenes rett til selvbestemmelse i urfolksinstrumentene er ikke at urfolkene skal bryte ut av sine nåværende stater. Rettighetene er ment til å forvare urfolkenes rettigheter til å bestemme over de områdene de tradisjonelt har brukt, innenfor statens eksisterende ramme.

Måten den russiske føderasjonen er inndelt på, med autonome delstater som ofte tar utgangspunkt i etniske grupper¹⁷³, kan gi inntrykk av at det eksisterer en sterk form for selvbestemmelse for titulærbefolkningen. Den russiske lovgivningen opererer likevel ikke med betegnelsen *selvbestemmelse*, men heller en form for *selvadministrering*.¹⁷⁴ Det vil si at de ulike delstatene og republikkene kan bestemme en del administrative saker. Den reelle selvbestemmelsen for urfolkene som delstatene er oppkalt etter er ikke nødvendigvis særlig stor av den grunn. Eksempler på dette finnes i (eksempel fra de som var lei av olje). Et annet problem er at urfolkene ofte er svakt representert både i den lokale og føderale politikken. Med andre ord gir altså ikke de ulike føderale inndelingene urfolkene nødvendigvis betraktelig sterkere rettigheter selv om delstaten bærer deres navn. Et annet problem ville uansett vært at det ofte bor flere ulike urfolk innen de samme områdene, og at eventuelle rettigheter som kun blir gitt titulærbefolkningen kan føre til at andre minoritetsgrupper stiller enda svakere.

Det har heller ikke vært en omfattende russisk debatt om urfolks rett til å eie sine egne landområder og det har blitt hevdet at grunnen til dette fraværet er at overføring av landrettigheter uansett ikke vil være gjennomførbart i Russland på grunn den politiske situasjonen i landet.¹⁷⁵ Likevel er rettigheter knyttet til urfolks rett til å eie land kollektivt ofte problematisk også på verdensbasis.

Det er også viktig å understreke at det i de internasjonale urfolksinstrumentene ikke er noe i veien for at staten fortsetter å være eier av de områdene som urfolkene bruker. De rettighetene som blir promotert knyttet til landområder er bruksrett, retten til konsultasjon ved inngrep, vern mot tvangsflytting og rett til eventuell kompensasjon ved negative innvirkninger på ur-

¹⁷² UNDRIP, 48.

¹⁷³ Eksempler på slike delstater er Nenets Autonome Okrug, osv.

¹⁷⁴ IWGIA - RAIPON rapport 2014, 16.

¹⁷⁵ Osherenko, 696.

folkenes situasjon. Mange av disse rettighetene er altså ikke så langt unna de rettighetene som den russiske lovgivningen allerede gir urfolkene formelt.

En annen måte å sikre urfolkenes selvbestemmelse på er ved deltagelse i beslutningsprosesser som påvirker dem. De russiske urfolkenes opplevelse av selvbestemmelse og generell representasjon i myndighetenes organer ble beskrevet som svak i 2003¹⁷⁶ og det er lite som tyder på at dette har forandret seg særlig siden den gang.

Valgsystemet i dagens Russland garanterer ikke en reell rett for urfolkene til å bestemme over egen utvikling. I stedet ekskluderer systemet i mange tilfeller urfolkene fra den politiske prosessen. Det er for eksempel svært vanskelig for urfolk å få sine representanter inn i det føderale parlamentet og denne utviklingen tok fra 1989 til 2003 en svært negativ.¹⁷⁷

Under UPR 2013 ble Russland konfrontert av Estland med den svake representasjonen av urfolk i statlige institusjoner. Russland svarte da:

Representation of indigenous people in the State institutions – accepted and already implemented in practice. There are no laws or regulations that restrict the rights of small indigenous peoples to occupy public positions. Indeed, the Russian Federation provides supplementary guarantees of informed and meaningful participation by representatives of indigenous peoples in decision-making.¹⁷⁸

Selv om det ikke er noen lover som direkte hindrer urfolkenes deltagelse, så viser undersøkelser at det fortsatt er svært få representanter for russiske urfolk på statlig nivå. Det betyr at staten burde ta aktive grep for å endre dette. Russlands svar under UPR 2013 tyder likevel på at det er lite sannsynlig at den russiske staten vil gjøre noen omfattende slike grep i nærmeste fremtid, da de anser disse rettighetene for å allerede være implementert. Det russiske systemet er altså ikke ideelt for å representere urfolkenes interesser, og mangelen på kanaler for å fremme urfolks interesser er særlig fremtredende på statlig nivå.

¹⁷⁶ Wessendorf, *An Indigenous Parliament?* 27.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 52.

¹⁷⁸ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Russian Federation, Addendum (2013), pkt. 140.224

Det har likevel skjedd noen forbedringer på dette området de senere årene. I 2011 ble det for eksempel opprettet en arbeidsgruppe for «interetniske forhold» på tvers av departementene. Formålet med denne arbeidsgruppen er “coordinating efforts to give effect to State ethnic policy and promote the distinctive cultural development of Russia’s various ethnic groups.” I 2009 ble det utarbeidet et konseptdokument av de føderale myndighetene som skulle være et ledd i prosessen med å sikre bærekraftig utvikling for urfolkene i Russland. Arbeidet med å oppnå de fremsatte målene i konseptdokumentet skal foregå frem til 2025.¹⁷⁹ Slike tiltak tyder på at de føderale myndighetene gjør enkelte tiltak for å forbedre de russiske urfolkenes situasjon på enkelte områder.

Å oppfylle retten til selvbestemmelse er et avgjørende steg i retning av å anerkjenne urfolks rettigheter og danner et fundament for mange av de andre rettighetene i erklæringen. Urfolks rett til å genuint kunne bestemme over egne landområder vil for eksempel ofte i stor grad avhengig av at det foreligger en rett til selvbestemmelse i grunn. Russland har konsekvent ikke ratifisert avtaler hvor urfolks selvbestemmelse og rett til landområder er sentralt.¹⁸⁰ Selv om Russland ikke har gitt sin støtte til UNDRIP og C169 er de likevel forpliktet under andre konvensjoner til å anerkjenne folks rett til selvbestemmelse.¹⁸¹ Urfolks selvbestemmelse kan beskrives som retten til å ha rettigheter i stedet for å bli tildelt rettigheter fra en allmektig stat.¹⁸² I dagens Russland er det derimot mye som tyder på at urfolkene fortsatt i stor grad er avhengig av myndighetene og ulike selskapers for å kunne få sine rettigheter ivaretatt. Mange av de rettighetene som urfolkene er under press for å bli fjernet, slik for eksempel rettigheter knyttet til fiske og opprettelsen av TTNU-områder.

¹⁷⁹ FN rapport (2010), pkt. 22

¹⁸⁰ Slik som UNDRIP og C169.

¹⁸¹ SP og ØSK, art.1.

¹⁸² IWGIA - RAIPON rapport (2014), 16.

4 Er urfolks territorielle rettigheter og rett til deltagelse i beslutningsprosesser tilstrekkelig ivaretatt i dagens Russland?

4.1 Russiske urfolks territorielle rettigheter – dagens tilstand og utfordringer.

Russiske urfolks rettigheter til landområder er i dag regulert av en rekke føderale og regionale lover. Problemet med lovgivningen er at den ikke er helt konsekvent og i tillegg er den dårlig implementert. Ofte forekommer det motstrid mellom de ulike lovene. Særlig urfolks rettigheter til å opprette områder med den juridiske betegnelsen TTNU er dårlig implementert og dette fremsettes av urfolkene selv som et svært viktig ledd i å anerkjenne deres rettigheter. Urfolkernes bruksrettigheter til blant annet fiske og jakt på sine tradisjonelle områder er også under stadig press. Det er mye som tyder på at myndighetene ofte prioriterer kommersielle interesser over urfolkernes. Likevel har de russiske myndighetene også gjort positive tiltak, deriblant fremsettelsen av et ambisiøst konseptdokument som skal være et ledd i å forbedre urfolkernes situasjon.

4.2 Russiske urfolks rett til deltagelse i beslutningsprosesser – dagens tilstand og utfordringer.

De russiske urfolkernes muligheter til å delta i beslutningsprosesser preges av regionale forskjeller. Urfolk har selv gitt uttrykk for at de mangler tilfredsstillende kanaler for samarbeid med de føderale myndighetene. Det har dessuten vokst frem et system hvor urfolkene ofte gjør avtaler med selskaper som opererer på deres områder. Disse avtalene bidrar ofte til urfolkssamfunnenes utvikling, men det kan også skape avhengighetsforhold. Stadig flere selskaper tar på seg et CSR ovenfor lokale urfolkssamfunn, men det er fortsatt eksempler på inngrep som blir gjort uten konsultasjon i forkant. Mye tyder på at urfolkernes muligheter til å delta i beslutningsprosesser er avhengig av regionale myndigheter eller selskapers samarbeid.

5 Konklusjon

De russiske urfolkene har en rekke rettigheter etter både internasjonal og intern russisk lovgivning. Dagens situasjon for urfolkene er likevel preget av manglende implementering av disse rettighetene.

Det er mange grunner den svake implementering av urfolkenes rettigheter. En viktig grunn er at det juridiske rammeverket ikke har tilstrekkelig med detaljregulering. Dette etterlater en god del av reguleringen til regionale myndigheter. Det har i praksis vært store forskjeller på hvorvidt de ulike delstatene og distriktene velger å ta hensyn til urfolk i sin regionale lovgivningen. Urfolkene har selv etterlyst manglende kanaler for kommunikasjon med føderale myndigheter og opprettelsen av slike kanaler vil kunne forbedre de russiske urfolkenes muligheter til å ivareta sine rettigheter.

Konklusjonen i denne oppgaven må således være at urfolks territorielle rettigheter og rett til deltagelse i beslutningsprosesser er ikke tilstrekkelig ivaretatt i dagens Russland. Dette gjelder ikke bare etter den internasjonale standarden, men også etter de interne russiske lovene. Russiske urfolk har en god del formelle rettigheter etter russisk lovgivning men ettersom også implementeringen Russlands egen urfolksstrategi har vært sporadisk og i enkelte tilfeller tilnærmet helt fraværende, har dette ikke styrket urfolkenes situasjon i særlig grad. Dette kan ses i sammenheng med tilstanden på den generelle rettsikkerheten i dagens Russland, men det særlig problemer på det administrative nivået som begrenser implementeringen. I Russland har det likevel også vært en positiv utvikling på flere områder som påvirker urfolk, men urfolkene har fortsatt krav på flere rettigheter etter både intern russisk og internasjonal lovgivning enn det de *de facto* har i dag og deres rettigheter er derfor ikke tilstrekkelig ivaretatt.

6 Litteraturliste

Lover

ICJ-statuttene	Statute of the International Court of Justice
CERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ØSK	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
SP	International Covenant on Civil and Political Rights
Wien-konvensjonen	Vienna Convention on the Law of Treaties
CRC	Convention on the Rights of the Child
C169	ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention
FCMN	Framework Convention for the Protection of National Minorities
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

Bøker og artikler

Anaya, S. James, *International Human Rights and Indigenous People*. Aspen Publishers, 2009.

Blakkisrud, Helge, og Indra Overland. «The Evolution of Federal Indigenous Policy in the Post-Soviet North». I *Tackling Space: Federal Politics and the Russian North*. Lanham, MD: UPA, 2005.

Cowan, Anna. UNDRIP and the Intervention: Indigenous Self-Determination, Participation, and Racial Discrimination in the Northern Territory of Australia. *Pacific Rim Law & Policy Journal*. Vol. 22, no. 2. 2013. <https://digital.law.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/1233/22PRLPJ247.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dallmann, Winifred K., Vladislav V. Peskov, og Olga A. Murashko. *Monitoring of Development of Traditional Indigenous Land Use Areas in the Nenets Autonomous Okrug*,

- Northwest Russia. Project report.* NPI, januar 2010. <http://ipy-nenets.npolar.no/pdf%20files/MODIL-NAO%20EN%20final%202010-03-05.pdf>.
- De Costa, Ravi. "Self-Determination and State Definitions of Indigenous Peoples" i *Restoring Indigenous Self-Determination. Theoretical and Practical Approaches*, 2012. <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2014/05/Restoring-Indigenous-Self-Determination-E-IR.pdf>
- Donahue, Brian et. al. «Size and Place in the Construction of Indigeneity in the Russian Federation». *Current Anthropology*, desember 2008, Vol. 49, No. 6 utgave.
- Grace, John D. *Russian Oil Supply: Performance and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Høstmællingen, Njål. *Internasjonale menneskerettigheter*. Universitetsforlaget., 2012.
- Janis, i Anaya, S. James, *International Human Rights and Indigenous People*. Aspen Publishers, 2009.
- Kingsbury, Benedict. «'Indigenous Peoples' in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy». *The American Journal of International Law* 92, nr. 3 (juli 1998). <http://ijl.org/aboutus/documents/IndigenousPeoplesinInternationalLaw.pdf>.
- Osherenko, Gail. «Indigenous Rights in Russia: Is Title to Land Essential for Cultural Survival?». *Georgetown International Environmental Law Review*, Vår 2001, Vol. 13:695
- Prina, Federica. Power, Politics and Participation: The Russian Federation's National Minorities and their Participatory Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol. 30/1, 66–96, 2012.
- Rowe, Elana Wilson, red. «Northern Offshore Oil and Gas Resources: Policy Challenges and Approaches.» I *Russia and the North*. University of Ottawa Press, 2009.
- Sirina, Anna A. «Oil and Gas Development in Russia and Northern Indigenous Peoples». I *Russia and the North*, redigert av Elana Wilson Rowe. University of Ottawa Press, 2009.
- Terrill, Richard J. *World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey*. Routledge, 2010.
- Tomaselli, Alexandra, og Anna Koch. «Implementation of Indigenous Rights in Russia: Shortcomings and Recent Devolpments». *The International Indigenous Policy Journal*, 2014, Volum 5, utgave 4 utgave.

Ward, Tara. The Right to Free, Prior and Informed Consent. Indigenous Peoples' Participatory Rights within International Law, 2011.
<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1125&context=njihr>

Wessendorf, Kathrin. *An Indigenous Parliament?: Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North*. Copenhagen: IWGIA, 2005.

Zakariassen, Eilen Wibeke Bruun. Oljeutvinning i Nenets Autonome Okrug – interessefelles -skap og interessemotsetninger. Nordisk Østforum nr. 4, 2014.

Øverland, Indra. «Indigenous Rights in the Russian North». Redigert av Elana Wilson Rowe. *Russia and the North*. University of Ottawa Press, 18. juli 2009.

Rapporter, kommentarer, anbefalinger o.l.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on the Russian Federation. 2011.

CERD General Recommendation No. 21: Right to self-determination, 1996.
<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/genrexxi.htm>

FCNM kommentar, 2008.

Indigenous Peoples - Guidance Notes. European Bank for Reconstruction and Development, www.ebrd.com

IWGIA – INFOE rapport 7th periodic reports of the Russian Federation, CCPR/C/RUS/7, pkt. 10, 2015.

IWGIA Briefing Note, Indigenous Peoples in the Russian Federation 2012,
http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0590_Indigenous_Peoples_in_the_Russian_Federation_IGIA_Briefing_note_March_2012.pdf

IWGIA, RAIPON rapport 2014
http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0695_HumanRights_report_18_Russia.pdf

IWGIA The Indigenous World 2014
http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0671_I2014eb.pdf

Minority Rights Group Europe (MRG) report, Protecting the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in the Russian Federation: Challenges and Ways Forward. 2014.
<http://www.minorityrights.org/12793/reports/mrg-protecting-rights-minorities-indigenous-peoples-russian-federation.pdf>

Parallel Information IWGIA RAIPON Report, 2011.
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/IWGIA_RAIPON_RussianFederation_CESCR46.pdf

Thematic Advice of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples 2009-2013.
Adv. No.4

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention : International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Russian Federation, 22 September 2008, CERD/C/RUS/CO/19
<http://www.refworld.org/docid/48ef5f4d2.html>

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding Observations, Russian Federation, 20 May 1997, E/C.12/1/Add.13
<http://www.refworld.org/docid/3ae6ae694.html>

UN report: The situation of indigenous peoples in the Russian Federation, (2010). Anaya, S. James, Special Rapporteur.
http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2010_report_russia_en.pdf

UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Commentary Of The Working Group On Minorities To The United Nations Declaration On The Rights Of Persons Belonging To National Or Ethnic, Religious And Linguistic Minorities, 4 April 2005, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2,.

UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 12: Article 1 (Right to Self-determination), The Right to Self-determination of Peoples, 13 March 1984, available at: <http://www.refworld.org/docid/453883f822.html>

UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, available at:
<http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>

UN Human Rights Council Universal Periodic Review (UPR) Russia, Addendum, 2013.

Internasjonal rettspraksis

Angela Poma Poma v. Peru

Ilmari Länsman et al. v. Finland

Ivan Kitok v. Sweden

Lubicon Lake Band v. Canada

Mahuika et al. v. New Zealand

Mary and Carrie Dunn v. United States

Sandra Lovelace v. Canada

Russiske lovklider

Den russiske grunnloven, engelsk oversettelse. Åpnet 19. januar 2015.

<http://www.constitution.ru/en/10003000-04.htm>.

Lov om garantier, 1999.

Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ

О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

<http://docs.pravo.ru/document/view/2653/6163/>

Lov om generelle prinsipper for organisering av obstsjinaer for de fåtallige folkene i nord, Sibir og øst., 2000. Федеральный закон от 20 июля 2000 года N 104-ФЗ. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

<http://www.rg.ru/2000/06/20/obshiny dok.html>

Lov om territorier for tradisjonell naturbruk (TTNU), 2001.

Федеральный закон от 7 мая 2001 г. N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173601/

Vedtak, Den russiske føderasjonen 24 mars 2000, 24 марта 2000 года № 255 "О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации"

<http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon047.html>

Nettsider

Amnesty International: «Kvelertak på russiske organisasjoner». Åpnet 7. april 2015.

<http://www.amnesty.no/aktuelt/kvelertak-p%C3%A5-russiske-organisasjoner->

Barentsinfo: «Reindeer and Nenets - Barentsinfo». Åpnet 24. februar 2015.

<http://www.barentsinfo.org/Content-by-Category/Indigenous-people/Nenets/Reindeer-and-Nenets>

Gazprom: «Yamal megaproject». Åpnet 8. mars 2015.

<http://www.gazprom.com/about/production/projects/mega-yamal/>.

<http://www.lngworldnews.com/russia-gazprom-and-yamal-nenets-sign-cooperation-deal/>

International Work Group for Indigenous Affairs: «Russia: LUKOil starting seismic exploration in indigenous territory without any consultation». *International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)*. Åpnet 10. april 2015. http://www.iwgia.org/news/search-news?news_id=1150.

Office of the High Commissioner for Human Rights: «International Standards».

www.ohchr.org. Åpnet 1. april 2015.

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/Standards.aspx>.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues : «Frequently Asked Questions - Declaration on the Rights of Indigenous Peoples».

<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/FAQsindigenousdeclaration.pdf>.

Valdaiclub.com, «7th Congress of the Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East», Mars 2013. <http://valdaiclub.com/culture/61780.html>